

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

SAMIRA KAUCHAKJE

**VALORES SOBRE DIREITOS E POLÍTICA SOCIAL ENTRE VEREADORES DE  
CURITIBA: RELAÇÃO ENTRE TIPOS DE SOLIDARIEDADE E NORMAS  
CONSTITUCIONAIS**

CURITIBA  
2012

SAMIRA KAUCHAKJE

**VALORES SOBRE DIREITOS E POLÍTICA SOCIAL ENTRE VEREADORES DE  
CURITIBA: RELAÇÃO ENTRE TIPOS DE SOLIDARIEDADE E NORMA  
CONSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

CURITIBA

2012

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

SAMIRA KAUCHAKJE

### **VALORES SOBRE DIREITOS E POLÍTICA SOCIAL ENTRE VEREADORES DE CURITIBA: RELAÇÃO ENTRE TIPOS DE SOLIDARIEDADE E NORMA CONSTITUCIONAL**

Dissertação \_\_\_\_\_ como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

#### **COMISSÃO EXAMINADORA**

Orientador:

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto  
Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi  
Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques  
Departamento de Ciência Política da USP

Curitiba, 20 de abril de 2012

Dedico à Mariana Kauchakje

## AGRADECIMENTO

Elaborar uma dissertação exige um comprometimento de tempo que só é possível optando por dar menor atenção a outras atividades e pessoas (inclusive a si mesmo). Neste período dei menor atenção à Mariana. Aliás, é a segunda vez que isto ocorre, já que, também, é meu segundo mestrado. Na primeira ocasião este fato diluiu-se porque ela era bebê e criança que me acompanhava onde estivesse. Os primeiros 04 anos da Mariana se passaram em salas de aulas e ambiente acadêmico, tanto que começou a engatinhar na biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Agora, Mariana é adulta com seus próprios interesses e atividades e foram os seus interesses que acompanhei com menor dedicação. Agradeço, portanto, duplamente a você filha querida.

Fico contente por ter podido contar com o estímulo e o suporte amoroso do Otavio, bem como, da Adélia, da Leila, do Michel e da Pepina – irmãs e pais presentes. Conteí, também, com a amizade de Maria Arlete Rosa e a torcida dos colegas da PUCPR Sandra Mattar, Lindomar Bonetti e Fabio Duarte.

Estar em plena atividade profissional trouxe a oportunidade de ter a colaboração de alunas(os) de iniciação científica. Talita Nascimento, Paulo Hannesch, Virginia Nunes, Lucineli Pikcius B de Siqueira, Larissa Isquierdo, Diego Zamura, Pedro Boscardin, Juliane Kelm e, Daiana Ximendes. Por um tempo menor estiveram presentes Willian Oliveira, Simone da Silva e Sabrina Lissa. Caras (os), obrigada pelo sério empenho.

Muitos me perguntaram a razão de ingressar de novo num mestrado. A resposta anterior ao início do processo seria a necessidade interna (ligada à identidade pessoal e profissional) e externa (de demandas de trabalho) de compatibilizar área de interesse e de atuação com a titulação. Durante o processo, entretanto, o motivo passou a ser o efetivo aprendizado que esta decisão acarretou. Por isso, foi gratificante ser aluna dos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.

Destaco as contribuições de Prof. Dr. Emerson Cervi e Prof. Dr. Adriano Codato por ocasião do exame de qualificação. Para a interpretação dos dados, as indicações do professor Emerson- antes, durante e depois da banca–foram singularmente relevantes. Manifesto minha satisfação pelo fato do Prof. Dr. Eduardo Marques ter aceito participar da banca de defesa.

Agradeço, em especial, ao Prof. Dr. Renato Perissinotto pelo convívio intelectualmente estimulante e por direcionar o foco e a clareza sobre o objeto. Sua orientação foi crucial para o desenvolvimento e exposição da pesquisa.

“toda pesquisa científica requer paciência, autodisciplina e uma inesgotável capacidade de se aborrecer”. Terry Eagleton.

## RESUMO

O tema desta dissertação são os valores de solidariedade relativos aos direitos e à política social. O trabalho focalizou tais valores entre vereadores de Curitiba, da gestão 2009-2012, e nos artigos da Constituição Federal de 1988. O objetivo é comparar o tipo de solidariedade da norma jurídica e o tipo de solidariedade dos parlamentares, com a perspectiva de compreender os elementos que possibilitam e obstaculizam a validação da norma vigente. O método da pesquisa é de matriz weberiana e apoia-se na elaboração de uma tipologia de solidariedade operacionalizada na análise dos documentos e entrevista. Os resultados indicaram que a CF 1988 é caracterizada pela solidariedade de tipo política, o mesmo que prevalece entre os vereadores. Porém, os parlamentares municipais têm, também, valores de solidariedade beneficente e baseados no cálculo racional, os quais são incongruentes com a norma jurídica. A conclusão é que o predomínio dos valores do tipo de solidariedade política entre os vereadores favorece a validação subjetiva da norma sobre direitos e política pública social, mas, os traços do tipo de solidariedade beneficente e, sobretudo, a posição dos agentes como políticos profissionais com valores do tipo da solidariedade racional, são obstáculos para que aqueles valores da solidariedade política prevalecentes possam orientar sua conduta, ou melhor, são obstáculos para que os agentes orientem sua conduta pela norma legal.

Palavras-chave: política pública social; direito social; Constituição Federal; parlamentares municipais; valores de solidariedade; tipos de solidariedade

## ABSTRACT

This dissertation analyzes solidarity values in relation to rights and social policy. The study focuses on these values among the members of the Curitiba city council from 2009-2012 and in the articles of Brazil's Federal Constitution of 1988. The objective is to compare the type of solidarity in the legal norm with the type of solidarity expressed by parliamentarians in order to understand the elements which allow and obstruct the validation of the norm. The research method is based on a weberian matrix and is supported by the typology of solidarity operationalized in the analysis of the documents and interviews. The results indicate that the Federal Constitution of 1988 is characterized by the political solidarity type, which is the same that prevails among the city council members. Nevertheless, the municipal representatives also express beneficent solidarity values and values based on rational calculations that are incompatible with the legal norms. The conclusion is that the predomination of values of the political solidarity type among the council members favors the subjective validation of the norm concerning rights and public social policies. However, the beneficent and rational solidarity concerning the position of the agents as professional politicians, are obstacles to the values of political solidarity guide their conduct. In this sense they are obstacles to the agents to guide their conduct according to the legal norm.

Keywords: social policy; social rights; Federal Constitution; city council; solidarity values; types of solidarity



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 Morfologias da solidariedade no campo da proteção e política social .	35
Quadro 2 Tipos de solidariedade no campo da proteção e política social	44
Quadro 3 Áreas de direitos e setores da política social: exemplos de artigos da Constituição Federal de 1988 e leis referentes	50
Quadro 4 Objetivos de políticas e programas relativos aos direitos sociais: Exemplos de artigos constitucionais e leis sociais	125
Quadro 5 Competência em relação às políticas e aos programas relativos aos direitos sociais	51
Quadro 6 Competência em relação às políticas e aos programas relativos aos direitos sociais: Exemplos de artigos constitucionais e leis sociais	127
Quadro 7 Cobertura de políticas e programas relativos aos direitos sociais	52
Quadro 8 Cobertura de políticas e programas relativos aos direitos sociais: Exemplos de artigos constitucionais e leis sociais	129
Quadro 9 CF88 em relação aos componentes dos tipos de solidariedade	54
Quadro 10 Competências concorrentes e competências municipais	58
Quadro 11. Bloco de questões da entrevista com vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) sobre direitos e políticas sociais. Relação com objetivos da pesquisa e com dimensões das orientações políticas.	61
Quadro 12 Convenção para interpretação do resultado do teste Q de Yule	64
Quadro 13 Base dos valores de solidariedade. Comparação entre valores de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) e CF 1988	81
Quadro 14 Cobertura de políticas sociais. Comparação entre valores de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) e CF 1988	88
Quadro 15 Competência no âmbito de políticas sociais. Comparação entre valores de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) e CF 1988	93
Quadro 16 Comparação entre tipos de solidariedade que prevalece entre vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) e a CF 1988	109

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Idade dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)	138
Tabela 2 Sexo dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)	138
Tabela 3 Escolaridade dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)	138
Tabela 4 Renda familiar mensal informada pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12)	138
Tabela 5 Renda familiar mensal antes de assumir como parlamentar, segundo informação dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)	139
Tabela 6 Opinião sobre hierarquia social por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	139
Tabela 7 Opinião sobre hierarquia social por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	69
Tabela 8 Opinião sobre posições sociais por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba gestão 2009-2012)	69
Tabela 9 – Opinião sobre responsabilidade do Estado (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	140
Tabela 10 Opinião sobre principal responsabilidade do Estado por posição ideológica (vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)	140
Tabela 11 Opinião sobre participação da população e políticas sociais por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)	72
Tabela 12 Participação em associação por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	140
Tabela 13 Motivação participar em associações sociais por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	72
Tabela 14 Motivações eleitoral e outras para participar em associações sociais por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	141
Tabela 15 Motivações de ajuda ou outras para participar em associações sociais, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	141
Tabela 16 Motivações cívica e outras para participar em associações sociais, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	141
Tabela 17 Realização de atendimento sociais por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	141
Tabela 18 Motivação para realizar atendimentos sociais por posição ideológica (vereadores de Curitiba gestão 2009-2012)	74
Tabela 19 Motivações eleitoral e outras para realizar atendimentos sociais, por posição ideológica (vereadores de Curitiba gestão 2009-2012)	142
Tabela 20 Motivações de ajuda e outras para a realização de atendimentos sociais, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	142
Tabela 21 Motivação para participar de associações e para realizar atendimentos à população, por posição ideológica (vereadores de Curitiba gestão 2009-2012)	75
Tabela 22 Motivações eleitorais ou outras para participar de associações e realizar atendimento social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	142
Tabela 23 Motivações ajuda e outras para participar de associações e realizar atendimento social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	142
Tabela 24 Motivações cívica e outra para participar de associações e realizar atendimento social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	143
Tabela 25 Motivações de ajuda e cívica para participar de associações e realizar atendimento social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	143
Tabela 26 Motivações de ajuda e eleitoral para participar de associações e realizar atendimento social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	143

Tabela 27 Motivações eleitoral e cívica para participar de associações e realizar atendimento social , por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	143
Tabela 28 Áreas reconhecidas como direitos sociais pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)	77
Tabela 29 Áreas sociais identificadas por posição ideológica (%) ( vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	78
Tabela 30 Opinião sobre a relação entre programas sociais e trabalho e sobre garantia legal de transferência monetária, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	80
Tabela 31 Opinião sobre a relação entre programas sociais e trabalho por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)	144
Tabela 32 Opinião sobre garantia legal de programas de transferência monetária por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)	144
Tabela 33 Noções sobre cobertura da política social por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)	144
Tabela 34 Número de vereadores (gestão 2009-2012) que consideram que políticas sociais deveriam ser universais por posição ideológica	84
Tabela 35 Número de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) que consideram que políticas sociais deveriam ser focalizadas, por posição ideológica	84
Tabela 36 Opinião sobre cobertura da política da habitação, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	144
Tabela 37 Opinião sobre cobertura da política de transferência monetária, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	145
Tabela 38 Opinião sobre cobertura da política da assistência social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	145
Tabela 39 Opinião sobre cobertura da política da segurança alimentar e nutricional, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	145
Tabela 40 Noções de vereadores de Curitiba (gestão 2009-12) sobre competência no âmbito de políticas sociais setoriais	89
Tabela 41 Opinião sobre competência em relação a cada política social setorial, por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)	90
Tabela 42 Opinião sobre competência exclusivamente do Estado no âmbito de cada setor da política social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	146
Tabela 43 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito de cada setor da política social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	146
Tabela 44 Opinião sobre competência principalmente da sociedade civil no âmbito de cada política social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	147
Tabela 45 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da saúde, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	147
Tabela 46 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da saúde, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	147
Tabela 47 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da previdência social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	148
Tabela 48 Opinião competência principalmente do Estado no âmbito da política da previdência social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	148
Tabela 49 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da habitação, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	148
Tabela 50 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da habitação, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	148

Tabela 51 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da educação, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	149
Tabela 52 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da educação, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	149
Tabela 53 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da assistência social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	149
Tabela 54 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da assistência social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	149
Tabela 55 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política do trabalho, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	150
Tabela 56 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política do trabalho, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	150
Tabela 57 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da segurança alimentar e nutricional, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	150
Tabela 58 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da segurança alimentar e nutricional, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	150
Tabela 59 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política de transferência monetária, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	151
Tabela 60 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da política de transferência monetária, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	151
Tabela 61 Noções sobre competência no âmbito do conjunto da política social, por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)	92
Tabela 62 Opinião sobre competência no âmbito do conjunto da política social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)	151
Tabela 63 Opinião sobre temas sociais na CF 1988 por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)	151
Tabela 64. Justificativas das opiniões sobre temas sociais na CF 1988, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)	95
Tabela 65 Temas sobre direitos e políticas sociais destacados de artigos da CF 1988 pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)	152
Tabela 66 Temas sobre direitos e políticas sociais destacados de leis ou políticas nacionais, estaduais e municipais pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)	153
Tabela 67 Temas sobre direitos e políticas sociais destacados da CF 1988 e de leis ou programas sociais nacionais, estaduais e municipais pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)	154
Tabela 68 Temas sobre direitos e políticas sociais e outros destacados de artigos da CF 1988 e de leis pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)	155
Tabela 69 Temas sobre direitos e políticas sociais e civis e indicações de igualdade destacados de artigos da CF 1988 e de leis pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)	155
Tabela 70 Assistência social e outras políticas sociais destacadas de artigos da CF 1988 e de leis pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)	155
Tabela 71. Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) – categoria auxílios sociais	156
Tabela 72. Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)– categoria acesso aos serviços e órgãos públicos -	156
Tabela 73. Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) – categoria auxílios pessoais	156
Tabela 74. Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) – categoria obras para o local de moradia	157

Tabela 75 Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)	101
Tabela 76. Requerimentos e indicações de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012), apresentados entre 2009 e maio/ 2011	103
Tabela 77 Projetos de leis apresentados por vereadores de Curitiba entre 2009 e maio/ 2011	105
Tabela 78. Temas da política social em projetos de lei apresentados por vereadores de Curitiba entre 2009 e maio de 2012	106
Tabela 79. Assuntos de projetos de leis de matéria social apresentados por vereadores de Curitiba entre 2009 e maio de 2012	107

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
1 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: MORFOLOGIA E TIPOLOGIA DE SOLIDARIEDADE .....	18
1.1 PROTEÇÃO E POLÍTICA SOCIAL: MORFOLOGIA DA SOLIDARIEDADE .....	18
1.2 DEFINIÇÃO DE SOLIDARIEDADE .....	36
1.3 TIPOLOGIA DE SOLIDARIEDADE .....	38
1.3.1 Componentes dos valores de solidariedade.....	39
1.3.2 Tipos de solidariedade.....	39
2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL E DA SOLIDARIEDADE NO BRASIL .....	45
2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E POLÍTICA SOCIAL .....	45
2.2 CF 1988 E VALORES DE SOLIDARIEDADE .....	49
3 VALORES DE SOLIDARIEDADE ENTRE VEREADORES DE CURITIBA: RELAÇÃO COM A CF 1988.....	55
3.1 PARLAMENTARES MUNICIPAIS E A POLÍTICA SOCIAL.....	55
3.2 PROBLEMA E PREMISSA .....	58
3.3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS .....	59
3.4 VALORES DE VEREADORES SOBRE DIREITOS E POLÍTICA SOCIAL.....	66
3.4.1 Perfil social e partidário-ideológico .....	66
3.4.2 Valores de solidariedade .....	76
3.4.3 Dimensão cognitiva dos valores .....	94
3.4.4 Conduta .....	99
3.4.5 Comparação entre tipos de solidariedade dos parlamentares e da CF 1988.....	108
CONCLUSÃO .....	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114
APÊNDICE 1 Objetivos de políticas relativas aos direitos sociais .....	125
APÊNDICE 2 Competência em relação às políticas relativas aos direitos sociais .....	127
APÊNDICE 3 Cobertura de políticas relativas aos direitos sociais .....	129
APÊNDICE 4 Roteiro de Entrevista (1ª rodada) .....	131
APÊNDICE 5 Roteiro de Entrevista (2ª rodada) .....	135
APÊNDICE 6 Extrato da Planilha de Projetos de Lei.....	136
APÊNDICE 7 Extrato da Planilha de requerimentos.....	137
APÊNDICE 8 Tabelas: valores de vereadores sobre direitos e políticas sociais .....	138

## INTRODUÇÃO

A política social faz parte do conjunto das políticas públicas e é composta por políticas setoriais, tais como previdência social, saúde, educação, assistência social, moradia, segurança alimentar e nutricional, transferência monetária e trabalho.

Para Castro et al. (2009) a política pública social determina o “padrão de proteção social implementado pelo Estado” e, Draibe (2003, p. 64) entende que “o conceito de sistema de proteção social” público tem uma “conotação similar ao de Estado (ou regime) de Bem-Estar Social ou do conceito [...] de Social Policy System”. Assim, um sistema de política social pode conjugar a proteção social pública de caráter antigo – como proteção em situações de orfandade, privações, doença e incapacidade -; clássico – proteção no caso de perda da renda do trabalho - e; também, contemporâneo - como as garantias legais de trabalho e renda, educação, habitação e alimentação condizentes com os padrões culturais e materiais da sociedade (DRAIBE, 2003, p. 64).

Os padrões dos sistemas públicos da política social são modelados pela norma legal, bem como, pelos padrões culturais e materiais de uma sociedade. Sua formulação e execução, entretanto, é um processo político que envolve agentes políticos, da burocracia do Estado e da sociedade civil (MARQUES, 2000, MARQUES, 2003; SOUZA, 2006). Neste ciclo deliberativo, a corrente teórica institucionalista enfatiza que “as instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas” têm importância crucial e constroem decisões e condutas dos agentes (SOUZA, 2006, p. 26 e 37), por sua vez, a corrente culturalista sublinha que a cultura política e os valores de agentes responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas participam da sua modelagem (FAGUNDES, 2008). Mas, de forma consequente, as duas correntes estabelecem conexões, ainda que com ênfases diferentes, entre instituições e cultura, como os estudos de Skocpol (1995) sobre política social corroboram.

Neste trabalho destaquei a norma jurídica e os valores, pois, meu interesse é discutir motivações subjacentes à validação por agentes determinados da norma legal sobre direitos e política pública social. A estratégia geral da pesquisa foi estabelecer relações entre os valores dos parlamentares municipais de Curitiba, da gestão 2009-2012, e os valores expressos na Constituição Federal de 1988 para responder à questão sobre se, e em que medida, os valores destes agentes são compatíveis e podem validar os artigos constitucionais sobre direitos e

política pública social. A premissa é que a motivação dos agentes para validarem a norma jurídica de um sistema público de política social são os valores e crenças compatíveis com ela.

A perspectiva teórica e histórica adotada trouxe a compreensão que as noções e crenças sobre os sistemas de proteção e da política pública social se referem aos valores de solidariedade. Denominei valores de solidariedade as crenças que motivam a anuência e podem orientar o comportamento, interno e externo, de agentes no âmbito destes sistemas. Estabeleci, também, que os componentes dos valores de solidariedade são: a base de justificação do sistema protetivo – a caridade e doação, o dever cívico e as noções sobre direitos, principalmente -; as noções sobre competência, ou seja, sobre os responsáveis pelas medidas sociais – se os círculos de pertencimento, a sociedade civil ou o Estado – e; as noções sobre cobertura, quer dizer, os destinatários ou público-alvo das ações e políticas sociais, a partir de critérios de focalização e universalidade.

Com base nas combinações destes componentes elaborei uma tipologia de solidariedade, na qual os tipos são orientados por valores de base privada, societária, política ou baseados no cálculo racional. Esta tipologia forneceu os parâmetros para relacionar o tipo de solidariedade dos vereadores ao da norma constitucional.

A hipótese é que os vereadores têm valores compatíveis com o tipo de solidariedade política que é baseado em noções que afirmam os direitos e a provisão social pública. Desta forma, são valores congruentes com a Constituição. Porém, os parlamentares, também, têm valores que orientam a solidariedade de base societária – isto é, motivada por crenças de ajuda, doação e beneficência - e, também, a solidariedade baseado no cálculo racional motivada pela busca de votos. É provável que esta ambiguidade, por um lado, decorra da imersão dos agentes na cultura política brasileira que tradicionalmente confunde e transfigura direitos e políticas sociais em doações e caridade e, por outro, provenha da socialização e aprendizado nas organizações políticas pautadas pelos processos eleitorais.

Portanto, os objetivos específicos da pesquisa são identificar o tipo de solidariedade que prevalece entre os parlamentares municipais de Curitiba; identificar o tipo de solidariedade da Constituição Federal e; estabelecer as (in) compatibilidades entre os tipos identificados. O objetivo geral é comparar o tipo de solidariedade na norma jurídica com o tipo de solidariedade dos vereadores, na perspectiva de compreender os elementos que possibilitam e obstaculizam a validação da norma vigente sobre direitos e política social.



A opção por investigar normas jurídicas e valores foi justificativa pela apresentação anterior sobre a relevância que o debate teórico institucionalista e culturalista dá a estes fatores no âmbito da política pública.

A escolha em focar o legislativo municipal justifica –se porque nesta esfera de governo subnacional as leis impessoais e universais, que são o suporte da política pública social, tendem a ser burladas para favorecer demandas pessoalizadas e focadas em interesses privados. Portanto, nos municípios há uma relação de tensão entre norma e valores de agentes e a composição de novas regras informais(LOPEZ, 2004).

Todos os agentes na administração pública municipal envolvidos no planejamento e implementação da política social - prefeito, secretários municipais, técnicos, vereadores e, também, conselheiros de políticas públicas – têm funções restritas sobre esta matéria devido a forte regulação federal sobre os gastos, a formulação e a execução de políticas e programas sociais pelos governos subnacionais. Mas, entre estes agentes, os vereadores ampliam seu raio de ação em áreas correlatas política social lançando mão de estratégias oficiais de requerimentos e indicações, por exemplo, e, também, não oficiais de participação em associações da sociedade civil e atendimento direito da população com demandas assistenciais, de trabalho e obras em locais de moradia, entre outras. Assim, os parlamentares são agentes com clara dupla posição que interessa para a investigação sobre norma e valores: a posição de legisladores favorece, supostamente, uma estreita ligação com a normas legal e, a proximidade com a população local, não raro, motivadas pela busca de maximização do voto, pode reforçar demandas sociais pessoalizadas e pontuais. A alternativa de pesquisar valores de vereadores especificamente de Curitiba apoiou-se no critério de conveniência de acesso.

O método da pesquisa é de matriz weberiana e apoia-se na elaboração de uma tipologia de solidariedade, pois, estou interessada na compreensão da validação da norma jurídica no campo da política pública social (campo saturado por concepções de solidariedade) a partir das motivações e valores dos agentes. A metodologia e os procedimentos adotados contemplam uma abordagem qualitativa amparada por dados quantitativos. A construção dos dados foi realizada por meio de entrevistas e documentos; o tratamento ocorreu via testes de independência e correspondência Q de Yule e; a análise foi realizada mediante a mobilização da base teórica sobre política pública social e cultura política, assim como, por meio da operacionalização da tipologia. Neste procedimento analítico desmembrei os componentes dos valores que orientam os tipos e comparei-os com as

normas constitucionais e com as noções dos vereadores. Com isso, foram obtidos os parâmetros para a análise comparativa entre norma jurídica e valores dos vereadores.

Cada sessão deste trabalho foi estruturado a partir de valores de solidariedade. O primeiro capítulo, está dividido em dois itens: no primeiro traço uma perspectiva histórica dos sistemas de proteção e da política social e apresento a organização de uma morfologia de solidariedade concebida para caracterizar as formas de solidariedade pertinente para cada marco significativo ao longo da história; no segundo item os valores e motivações de solidariedade são extraídos destas formas históricas e teóricas e condensados nos componentes base, competência e cobertura. Estes componentes balizaram a construção de tipos orientados por valores de base privada, societária, política e no cálculo racional. O objetivo deste capítulo foi construir a base teórica e os instrumentos analíticos da investigação.

No segundo capítulo apresento uma breve discussão sobre a constitucionalização da política social com a finalidade de consolidar o conhecimento sobre a norma legal no que diz respeito aos direitos e à política social. Em seguida, operacionalizo a tipologia por meio da comparação dos parâmetros de artigos constitucionais sobre a matéria com cada componente dos valores de solidariedade..

No terceiro capítulo, discuto aspectos metodológicos e os resultados da investigação sobre valores dos vereadores sobre direito e política social. Nesta sessão, operacionalizo novamente a tipologia por meio da comparação das noções dos agentes com cada componente dos valores. Com isso identifico o tipo de solidariedade que prevalece entre os vereadores e o comparo com o tipo da norma jurídica, mediante a análise da compatibilidade, ou não, entre os componentes dos valores de cada um.

O segundo e terceiro capítulos permitiram cumprir os objetivos específicos propostos.

Na conclusão retomei o mote da pesquisa que se fundamenta na comparação dos tipos de solidariedade dos vereadores e da norma jurídica. Interpretei os resultados obtidos indicando valores e motivações que possibilitam e obstaculizam a provável validação da norma constitucional pelos parlamentares municipais, bem como, elaborando aproximações de explicação sobre isto.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: MORFOLOGIA E TIPOLOGIA DE SOLIDARIEDADE

A literatura sobre políticas sociais contempla o tema solidariedade e, por vezes, há construções sobre suas formas variadas, tais como, solidariedade familiar, comunitária, política e estatista. Porém, esta abordagem nem sempre é precisa ou é o objeto privilegiado da discussão dos autores<sup>1</sup>.

Este capítulo se dedica a organizar uma perspectiva histórica, na qual, foram ressaltadas características do sistema de proteção e política social em períodos demarcados como antecedentes; idade média e renascimento; período moderno e século XX – destacando a formação da cidadania moderna e o desenvolvimento do Estado de bem estar - e; período atual. Para cada um destes períodos indiquei uma forma histórica de solidariedade que são, propriamente, morfologias que descrevem e organizam as diversas configurações do sistema de proteção e política social ao longo da história.

A concepção das morfologias que condensam características históricas serviu de base para a construção de tipos de solidariedade para o campo da proteção e da política social que pretende ultrapassar o conteúdo concreto de particularidades históricas. Tanto a morfologia como a tipologia se beneficiaram de sugestões encontradas em textos de Laville (2008), Draibe (2007, 2000), Lavalle (2003) e, em menor medida, de Domingues (2006), Westphal (2008) e Souza (2002), entre outros da bibliografia referenciada.

Assim sendo, o primeiro item do capítulo discute a relação teórica entre proteção e política social. O segundo traça uma perspectiva histórica sobre o tema, com enxertos sobre particularidades pontuais do Brasil e apresenta, também, morfologias da solidariedade. No terceiro e último item há uma proposta de definição de solidariedade e da tipologia.

### 1.1 PROTEÇÃO E POLÍTICA SOCIAL: MORFOLOGIA DA SOLIDARIEDADE

*É de se esperar [...] que o conhecimento sobre os Estados de bem estar indague também sobre suas mais remotas raízes, suas configurações socioculturais originais... (DRAIBE, 2007, p. 54).*

---

<sup>1</sup> Este é o caso, por exemplo, dos trabalhos de Polanyi (2000), Marshall (1967), Esping-Andersen (1991), Rosanvallon (1981), Offe (1972, 1984) Hirschman (1998), Draibe (2007), Arretche (2010).

Draibe (2007, p. 54) frisa a importância da história para a compreensão da política social e das “instituições que lhe dão corpo”. A perspectiva histórica também revela as formas de solidariedade<sup>2</sup> subjacentes a tais instituições.

A despeito de variações e singularidades em diferentes sociedades<sup>3</sup>, uma perspectiva histórica sobre os sistemas da política pública social e as balizas da legislação sobre direitos sociais que os informam, marca os seguintes momentos cruciais: *antecedentes* na proteção social prestada nos agrupamentos humanos primordiais e nas instituições da antiguidade e da idade média; *emergência e consolidação com autonomia* (em relação às instituições de proteção social não públicas) que coincide com o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas; *incorporação*, após as duas guerras mundiais, no aparato burocrático-legal do Estado, com capacidade de imprimir novas características ao Estado de Direito, configurando-o como *Estado de Bem Estar* e; *alterações* nos dias de hoje.

### 1.1.1 Antecedentes

*Se fosse possível, nas sociedades, descer até o nível dos elementos e examinar os primeiros monumentos da história, não duvido que pudéssemos descobrir neles a causa primeira dos preconceitos, hábitos, paixões dominantes, de tudo o que faz, finalmente, o que se chama caráter nacional: poder-se-ia encontrar a explicação de usos que, hoje, parecem contrários aos costumes reinantes; de leis, que parecem opor-se aos princípios reconhecidos; de opiniões incoerentes que se chocam, vez por outra, na sociedade, como fragmentos de correntes que ainda se vêem, algumas vezes, penduradas à abóbada de velhas edificações, que nada mais têm a sustentar (TOCQUEVILLE, 1973, p. 193).*

Os antecedentes encontram-se na ajuda mútua prestadas entre os que se reconhecem com laços de pertencimento e ou com compromissos de lealdade, efetuando a exclusão, pela indiferença ou hostilidade, de todos os demais. Também na atualidade, comunidades políticas,

---

<sup>2</sup> A etimologia da palavra solidariedade pode ser buscada no “conceito romano-legal in solidum significa o dever para com o todo, a responsabilidade geral, a culpa coletiva, a obrigação solidária: obligatio in solidum.” Outras fontes são: “1) a idéia de unidade pagã-republicana (do grego homonoia e do latim concordia) e amizade civil (do grego philia e do latim amicitia), e 2) a idéia bíblico-cristã de fraternidade (fraternitas) e amor ao próximo (caritas)”. A concepção pré-moderna de solidariedade está ligada ao “amor altruísta ao próximo, tendo sua origem nos termos fraternidade e irmandade. Esse conceito, fraternité, foi adotado na revolução francesa e tornou-se lema de luta para a construção de uma sociedade de cidadãos igualitários. Em consequência, a concepção de luta da fraternité passou a ter um significado político. Com o início da revolução dos trabalhadores de 1848, passou-se a adotar o conceito de solidarité”.

<sup>3</sup> Trata-se da delimitação política, cultural e espacial, algo imprecisa, das sociedades ocidentais.

territorializadas ou não, desenvolvem círculos móveis e sobrepostos de inclusão/exclusão da participação em recursos materiais, naturais e culturais, protetivos e da política pública social. Nesse processo de seletividade e critérios de elegibilidade entram componentes étnicos, de nacionalidade, religião, deficiência, orientação e identidade sexual, sexo, gênero, idade, forma de inserção no trabalho e renda, enfim, no geral, articulações de atributos físicos, comportamentais, culturais e de classe.

Tradicionalmente, a proteção social era prestada a partir de laços de pertencimento e comunitário. Em sociedades antigas com instituições políticas e religiosas de maior complexidade (de funções e aparatos administrativos) as ações sociais protetivas pessoalizadas poderiam ser conjugadas ou submetidas à regulações e iniciativas destas organizações, mas, de todo modo, a segurança protetiva continuaria caracterizando o que denomino como solidariedade com base na pertença e filiação comunitária.<sup>4</sup>

### 1.1.2 Período medieval e renascimento

*Uma política econômica estatal que merece este nome, isto é, que é contínua e conseqüente, somente surgiu na época moderna. O primeiro sistema que a produz é do chamado mercantilismo. Mas, antes de constituir-se este último, existiam por toda parte duas coisas: a política fiscal e a política do bem-estar, e esta última no sentido de garantir, na medida habitual, o sustento (WEBER, 1999, p. 520).*

As antigas formas de proteção mútua foram incrementadas por ações da igreja sob o mote da caridade e, também, pela proteção e obrigações inerentes ao sistema feudal que ligava o servo ao senhor por meio do contrato e costume estabelecendo uma relação de tutela e subserviência. Mas, a partir das restrições no trabalho do campo - o cercamento das terras e a transformação das terras comunais em propriedade – as medidas de proteção social regulada pela igreja e outras instituições políticas passam a ter um traço punitivo indutor da compulsoriedade e do disciplinamento do trabalho assalariado nas cidades<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Denominação de solidariedade inspirada na discussão de Lavallo (2003). Apesar de o autor tratar de períodos posteriores nos quais formas de desarraigamento confluem para a formação da cidadania no século XVIII.

<sup>5</sup> Ilustram esta afirmação algumas normas legais inglesas mencionadas em Marx (1983), Polanyi (2000), Monnerat & Magalhães et al (2007) e Behring e Boschetti (2007), tais como: Poor Law de 1536 que estabeleceu a imposição aos “pobres válidos” a aceitação de trabalho e previa punição para a mendicância, sendo que os considerados capacitados receberiam assistência; Medidas de 1547 que condenava à escravidão os que se recusavam a trabalhar. Pessoas que vadiassem há mais de três dias deveriam voltar à sua terra natal. Aqueles considerados vagabundos teriam a letra V marcada no peito com ferro e postos a trabalhar, os

Estas medidas deram suporte para as condições primordiais do capitalismo e a formação social na qual a revolução industrial está conjugada à economia de mercado, assim como, para a conformação da “moderna” classe trabalhadora. Além disso esta articulação entre trabalho e normatização da proteção social produziu também uma classificação das pessoas empobrecidas que afetará a criação, no período posterior, do sistema liberal de políticas sociais, isto é, aquele que “não pudesse ganhar a vida com seu próprio trabalho, [...] não era um trabalhador, mas um indigente” sujeitado e dependente da assistência pública - com o estigma da “degradação abrigada” (POLANYI, 2000, p. 100, 123) - ou era um vagabundo perigoso e sujeito a perseguições para o trabalho e encarceramento (CASTEL, 1998).

A ações individuais e institucionais de proteção social eram motivadas por valores que configuram o que chamo de solidariedade tutelar com base na subserviência e no trabalho (servil ou assalariado). Estas ações interagiam com formas tradicionais da solidariedade de pertença e filiação comunitária. No Brasil, a ordem social escravocrata, mantida até o século XIX, se traduz numa relação tutelar entre senhores, seus escravos, pessoas pobres “livres” e outros sob sua autoridade em suas terras e arredores, até onde alcançava a influência político-econômica e religiosa dos donos de gentes tuteladas em subordinação.

### 1.1.3 Período moderno e século XX

*Falar em “cidadania moderna”, [...] corresponde aos complexos processos de edificação dos Estados-nação; processos tanto mais diferenciados quanto mais se aproxima a análise da questão social, dos direitos sociais. [...] Em percurso secular, a cidadania tornou-se expressão de um status de direitos universais para os membros de determinada comunidade política, mas, também, e isso é fundamental, alicerçou a própria consolidação do Estado-nação. (LAVALLE, 2003, p.76, 88)*

O período entre os séculos XVIII e início do XX pode ser representado pela instituição dos direitos construídos no decorrer do processo econômico e político expressos nas revoluções industrial capitalista (com base na Inglaterra) e americana e francesa.

---

seus filhos podiam ser mantidos como aprendizes e os pobres deveriam ser empregados pela comunidade em troca de comida e bebida; Statute of Artificers de 1563 tratava da obrigatoriedade do trabalho, aprendizado e salário; Medidas de 1572 e 1597 que estabelecia que esmoleiros sem licença e com mais de 14 anos seriam açoitados e teriam a orelha marcada a ferro e os jovens com mais de 18 anos reincidentes seriam executados; Act of Settlement de 1662 tratava do domicílio legal e restringia a mobilidade fixando trabalhadores ativos e potenciais, bem como as ações de assistência, nas paróquias.

Trata-se aqui da concomitância entre a) a “expansão dos direitos civis no século XVIII, a emergência da vida pública e o assalariamento de crescentes camadas da população [que] desencadearam, no longo prazo, processos pujantes de integração social” e b) a “obra destrutiva da construção das sociedades modernas [que] encetou [...] a problemática da questão social enquanto expressão especificamente moderna da desigualdade” (LAVALLE, 2003, p. 73).

No decorrer deste processo, o liberalismo econômico e afrouxamento das hierarquias sociais foram reconhecidos nos direitos civis, tais como a liberdade econômica/propriedade privada e a igualdade legal; o sufrágio universal e a participação política foram definidos nos direitos políticos e; a questão social (enquanto configuração moderna da desigualdade de renda e pobreza urbana, desmanche das formas tradicionais de proteção social e movimentos sociais e trabalhistas) foi reconhecida nos direitos sociais à saúde, educação, previdência e assistência, por exemplo.

Em suma, os direitos civis e políticos, incorporados nos séculos XVIII e XIX, referem-se às liberdades individuais e econômicas e à participação no exercício do poder político e; os sociais, no XX, dizem respeito à participação na riqueza de acordo com os padrões culturais e materiais admitidos numa sociedade (BOBBIO, 1992).

Para o caso brasileiro, esta sequência temporal e supostamente acumulativa dos direitos, ainda que discutível<sup>6</sup>, serve para marcar aspectos formadores da cidadania que concorrem para a prevalência de uma cultura da doação e da benesse no país, ou seja, a escravidão até o século XIX em conflito com o desenvolvimento da classe trabalhadora e da ordem burguesa, assim como, com a incorporação de direitos civis, políticos e sociais que o acompanha e, também, o fato de alguns direitos sociais terem sido, inicialmente, instituídos e ampliados em períodos de restrição de direitos civis e políticos nos governos Vargas e da ditadura militar (Carvalho, 2001; Arretche, 2010)

De forma geral, esta tríade de direitos de base histórica é sinônimo da cidadania moderna interpretada por Marshall (1967, p. 76) como uma instituição e “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade.” Entretanto, não “há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão”. Lavalley (2003, p. 78) lembra que o termo cidadania

---

<sup>6</sup> A sequência temporal e evolutiva dos direitos elaborada por Marshall (1967), com base na experiência inglesa, é criticada por desconsiderar outros contextos históricos e também, pelos marxistas por não abordar a centralidade das lutas de classe.

“opera no plano cognitivo como conceito sintético-descritivo e não como categoria normativa. [...] sem assumir qualquer afirmação sobre a substância ou dever ser da cidadania O uso analítico do termo remete de forma sintética a processos longos e conflituosos de sedimentação de direitos civis, políticos e sociais, mediante os quais equacionaram-se nas sociedades ocidentais os dilemas da subordinação política e da integração social.”

Este equacionamento não significou que a desigualdade social fosse eliminado, pois, particularmente os direitos civis “não estavam em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista; eram, ao contrário necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade”. Dito de outro modo, o “status diferencial, associado com classe, função e família, foi substituído pelo status uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada” (MARSHALL, 1967, p. 79-80).

Pode-se dizer que uma novidade do período em destaque é que a pobreza e a desigualdade social – fenômenos antigos - transfiguram-se em questão social, isto é, saem do patamar da naturalização da ordem social, da fatalidade ou incapacidade individual ou ainda dos desígnios divinos e passam a ser interrogadas, seja na vertente conservadora de busca de explicação e solução para a violência, os movimentos ditos disruptivos da ordem social e para a insalubridade urbana, seja na vertente de ideários revolucionários ou humanitários de matriz igualitária. De toda maneira, são compreendidos como fenômenos passíveis de explicação racional e de gerenciamento e ação política. Para Polanyi (2000, p. 130) não tem mais lugar “nem a perspectiva medieval de que a pobreza não era problema, nem a opinião do cercador bem sucedido que os desempregados eram apenas pessoas capazes preguiçosas.”

Altera-se, com isso, a própria concepção de solidariedade agora entendida como resposta às realidades decorrentes da sociedade industrial” (WESTPHAL, 2008, p. 44-45), ou melhor, como um mecanismo de coordenação da “contradição entre a liberdade política e a dependência econômica (LAVILLE, 2003, p. 80). Neste período, até os dias atuais, a solidariedade desdobra-se, fundamentalmente, em filantropia (individual ou de instituições da sociedade civil) motivada pelo desengaço ou dissolução das bases protetivas familiares e tradicionais e, em ações com conotação política de classe ou da política estatal.

No século XVIII e XIX os princípios filantrópicos e políticos da solidariedade estão traduzidos no que Polanyi (2000, p. 165) chamou de “choque entre os princípios do liberalismo econômico e a proteção que levou a uma tensão institucional profundamente arraigada”.



Um movimento liberal apregoava a inclusão pela via do mercado de trabalho e a assistência restrita e destinada aos incapazes de se inserir nele <sup>7</sup>. Quer dizer, afirmava o mercado (junto à focalização em “carentes” e “necessitados”) como o lugar da solidariedade primordialmente privada com base no mercado, no trabalho e focalista e rechaçava as formas de solidariedade pública (com base na intervenção do Estado via legislação e política social) ou de classe (relacionada à luta de classes e à experiência comum de expropriação e subordinação dos trabalhadores)<sup>8</sup>. Em contrapartida, “um contramovimento protetor” (POLANYI, 2000, p. 176) visava a implementação de políticas de assistência, trabalho, saúde, entre outras.

Lenhardt & Offe (1984, p. 15) interpretam estes movimentos e políticas reguladoras como parte de um mesmo processo pelo qual “o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado”. Seriam políticas que atuam como meios de controle do jogo de forças do mercado e das organizações de trabalhadores e, também, como mecanismos de produção da legitimidade diante do “processo simultâneo de ampliação do desarraigo, e de subordinação disciplinar da população aos ditames do mercado de trabalho” (LAVALLE, 2003, p. 76)

A grande depressão de 1929 e as guerras mundiais acentuam a iniciativa do Estado para implementar a provisão e a prestação sociais públicas do porte do Plano Bismarck, do

---

<sup>7</sup> Algumas leis sociais são ilustrativas: Speenhamland Law de 1795 que instituiu o recebimento de renda complementar ao trabalhador com proventos de acordo com uma tabela sobre preço do pão e número de filhos; Abolição do Act of Settlement de 1795 que restituiu a mobilidade das pessoas e assim favoreceu a formação de um mercado livre de trabalho; Poor Law Reform de 1834 que a) revogou a Speenhamland Law sob alegação de que a renda complementar garantida, por um lado, desestimulava a produtividade do trabalhador e, por outro, achatava os salários pagos pelos empregadores que contavam com a complementação pública da renda do empregado e b) estabeleceu a assistência aos pobres desempregados e incapazes na forma de reclusão em albergues. Medidas protetivas centravam-se na organização de uma “rede de corporações, sociedades de ajuda mútua e associações de amparo à pobreza, estruturadas sob a lógica da adesão facultativa [...], como por exemplo, as chamadas friendly societies na Inglaterra” (MAGALHÃES, 2001, p. 570).

<sup>8</sup> É numerosa a bibliografia em que comparece a denominação e discussão teórica sobre solidariedade privada, pública e de classe. Laville (2008) e Westphal (2008) fazem uma síntese histórica e da literatura sobre a temática.

New Deal e do Relatório Beveridge <sup>9</sup>. Estas medidas estruturaram sistemas públicos de políticas sociais e, com isso, acarretaram a reestruturação do próprio Estado <sup>10</sup>, a regulação de setores da economia, bem como, do mercado e condições de trabalho e, também, modelaram o próprio campo da proteção social não estatal

Chama a atenção que são medidas introduzidas como planos globais (e não apenas de uma divisão ou área administrativa do Estado) com capacidade de infiltrar-se no aparato burocrático-legal do Estado de Direito liberal, acarretando alterações incrementais e por equilíbrio pontuado<sup>11</sup> a ponto de, na segunda metade do século XX, o formato de Estado chamado de bem estar poder ser identificado.

---

<sup>9</sup> O Plano Bismarck na Alemanha de 1883 institucionalizou a obrigação contributiva do empregador e as caixas de auxílio e auto-ajuda coletiva, o seguro doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice, entre outras medidas; o New Deal nos EUA de 1933 refere-se a medidas para propiciar programas públicos de geração emprego e renda, seguro-desemprego, assistência financeira às famílias empobrecidas com filhos, livre organização dos trabalhadores e implementou alguma regulação do setor financeiro e da produção, por exemplo; o Social Security Act nos EUA de 1936 estabeleceu a aposentadoria e outros benefícios sociais como o auxílio para dependentes, para esposa (o) e para deficientes e; o Relatório Beveridge na Inglaterra de 1942 estruturou as linhas do Estado de bem estar no pós-guerra, ou seja, da “responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos [...]: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social; [...] implantação de uma 'rede de segurança' de serviços de assistência” (BOSCHETTI, 2003, p. 65).

<sup>10</sup> Para Magalhães (2001, p. 570-572) “o final do século XIX testemunha uma verdadeira reviravolta em torno das ações contra pobreza e a vulnerabilidade social. [...] Assim, o pauperismo, bem como o surgimento de novas matrizes ideológicas e atores sociais, transformam o paradigma da previdência individual como principal mecanismo de enfrentamento da miséria. [...] uma vez deslocado o eixo da intervenção pública contra a pobreza da noção de responsabilidade individual para uma um tipo de solidariedade contratual baseada na idéia de risco, tanto a participação dos indivíduos como a intervenção do Estado são transformadas”. Para Domingues (2006, p. 19) isto marcaria a “crise da primeira fase dessa modernidade liberal, na virada do século XIX para o XX [que] levou a uma sociedade em que o papel do estado aumentou...”.

<sup>11</sup> Incrementalismo e equilíbrio pontuado (ou interrompido) são modelos de formulação e análise de políticas públicas. O primeiro modelo concebe mudanças na política pública como um processo incremental e enfatiza que decisões passadas constroem as decisões e “capacidades dos governos de adotar novas políticas públicas” (SOUZA, 2007, p. 73). O segundo observa que mudanças “na percepção das questões [...], em eventos que focalizam a atenção ou na opinião pública”, configurados como momentos críticos, podem levar ao rompimento do equilíbrio no âmbito da formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2007, p. 115).

Portanto, após a Grande Depressão de 1929 e as duas Guerras Mundiais, a efetividade das orientações liberais na implementação de políticas foi arrefecida e foram formatados sistemas de política pública social em vários países, aparentemente numa dinâmica de isomorfismo pela transferência e difusão de políticas<sup>12</sup> assentadas em similares demandas sociais, econômicas e políticas indicadas, em grandes linhas, nos parágrafos anteriores. O vínculo entre proteção social pública e a cidadania (enquanto status de direitos atribuídos e referidos a pertença a uma comunidade política territorialmente delimitada) caracteriza a solidariedade estatista<sup>13</sup>.

#### 1.1.4 Estado de bem estar

*o Estado de bem estar é um fenômeno histórico moderno, isto é, as instituições da política social acompanharam o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas em sentido preciso. Ao provocar a migração de grandes massas humanas do campo para as cidades, tal processo introduz desequilíbrios e mesmo destruição das comunidades locais, de seus sistemas culturais e familiares, de seus tradicionais mecanismos de proteção social (DRAIBE, 2007, p. 44).*

Após os anos 1940, tem lugar a estruturação de um sistema de política social e keynesiana<sup>14</sup> em substituição a implementação de políticas pontuais e deslocadas de um planejamento governamental. Esta estruturação pode ser explicada pela história de construção das estruturas institucionais dos Estados que afetaram a formulação da política social, assim

---

<sup>12</sup> Faço referência aqui a uma das correntes teóricas que explicam a emergência, desenvolvimento e mudanças de políticas públicas sociais, isto é, a corrente da modelagem cultural e institucional internacional que trabalha com a perspectiva que a semelhança entre políticas públicas que se espalham por diversos países, apesar de suas diversidades na economia mundial ou em suas características domésticas, possivelmente podem ser explicadas pelo viés da adesão de governantes e pessoal do Estado a um padrão cultural e institucional e, também, pelo incentivo de “organizações mundiais como as Nações Unidas...”, Organização Internacional do Trabalho e Banco Mundial, por exemplo (SKOCPOL & AMENTA, 1986, p. 147).

<sup>13</sup> Denominação e sentido similar encontrados em Draibe e Henrique (1988).

<sup>14</sup> “Políticas econômicas de intervenção anticíclica e políticas sociais redistributivas de bens e recursos sociais”. (ANDERSON, 1995, p. 9), ou melhor, a política de inspiração keynesiana “ miraba el crecimineto y la estabilidad económica, por una parte, y los gastos del Estado benefactor, por la otra, como mutuamente sostenidos...” (HIRCHMAN, 1991, p. 133).

como, pelos efeitos incrementais de políticas públicas anteriores. A explicação pode ser buscada também na articulação entre expansão econômica, oferta de empregos e fortalecimento da organização dos trabalhadores que teriam sido a base econômica e política de legitimação da intervenção estatal.<sup>15</sup>

De toda forma, o sistema de provisão estatal de serviços sociais é um fenômeno do século XX que “cobrindo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornou-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas...” (ARRETCHE, 1995, p. 1).

No Brasil e em outros países com “experiências tardias de transição à modernidade urbano-industrial”, as instituições do moderno sistema público de proteção social constituíram-se em instrumentos “de compensação ou reequilíbrio, já que seus sistemas de seguridade social, educação e outros serviços sociais viabilizam o trânsito e a incorporação das massas rurais na vida urbana na condição salarial” (DRAIBE, 2007, p. 33, 44). Portanto, mesmo em sociedade como a brasileira, marcadas pela desigualdade socioeconômica e de efetivação de direitos abissais, “pela vulnerabilidade dos direitos civis e por outras iniquidades [...], as tarefas da ordenação política e da incorporação social passaram pela edificação da cidadania”, ainda quando qualificada “com adjetivos que visam a acusar alguma anomalia” (LAVALLE, 2003, p.80).

De forma geral, a política pública social firmou-se na administração pública com recursos simbólicos, legais, materiais e financeiros específicos e com pessoal especializado. A viabilidade política e de recursos de intervenção pública, assim como, a plausibilidade simbólica para a implementação de políticas sociais foram fornecidas pelo processo de formação da cidadania moderna que solidificou a concepção e atribuição de direitos, Tal

---

<sup>15</sup> As correntes teóricas que procuram explicar a emergência, desenvolvimento e mudanças da política pública social foram sumarizadas por Skocpol e Amenta (1986) e Arretche (1995), como se segue: 1. corrente de caráter econômico que enfatiza o processo de industrialização e o desenvolvimento do capitalismo; 2. corrente de caráter político-institucional que focaliza as instituições democráticas e dá relevo à ampliação de direitos; 3. corrente de caráter institucional e histórico centrado no Estado que considera que a política social é moldada pela estrutura organizacional e capacidade dos estados e pelos efeitos políticos de políticas anteriores. Trabalha a seqüência histórica de construção das estruturas institucionais dos Estados que afeta a formulação da política social e, com isso, exerce impacto sobre os partidos políticos, a formação de classe e a cultura política. Analisa as conseqüências políticas das políticas já instituídas, destacando que as políticas produzem políticas sociais, mas, as políticas sociais também produzem políticas, quer dizer, as políticas públicas implementadas mudam a agenda pública e o padrões de conflito sobre subseqüentes mudanças nas próprias políticas públicas; 4. corrente do contexto transnacional que entende que o modo com que a economia, o contexto geopolítico e a cultura internacional se desenvolveram contribuiu para moldar políticas sociais nacionais.

infiltração nos elementos interiores do Estado - fiscalidade/tributação, legislação e políticas públicas – e na cultura política provocou alterações e moldou as características do próprio Estado e da cidadania como Estado de Bem Estar<sup>16</sup> e cidadania social.

... a cidadania social constitui a idéia fundamental de um welfare state. Mas o conceito precisa ser bem especificado. Antes de tudo, deve envolver a garantia de direitos sociais. Quando os direitos sociais adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma ‘desmercadorização’ dos status dos indivíduos vis-à-vis o mercado. [...] O “welfare state não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

Disto decorrem critérios para distinguir diferenças teóricas entre modelos e comparações entre países em que ocorrem Estados de bem estar e seus efeitos sobre a estratificação social, ou seja: a) a relação público-privado na provisão social; b) o grau de desmercantilização dos bens e serviços sociais, isto é, “graus de independência ou autonomia do bem-estar de famílias e pessoas em relação ao mercado de trabalho” e; c) os graus de desfamiliarização, ou seja, “graus de independência ou autonomia do bem-estar de famílias e pessoas em relação aos sistemas domésticos de cuidados e proteção” (DRAIBE, 2007, p. 35).

Por sua vez, os modelos (ou regimes) Estado de bem estar, trabalhados por Esping-Andersen especialmente, são correspondentes a formas de solidariedade, como se segue:

Estado de bem estar liberal que lida com os bens sociais como mercadorias e focaliza as prestações públicas sociais nos grupos incapacitados para o trabalho e empobrecidos que não têm renda para adquiri-los, numa concepção de complemento residual à responsabilidade individual. Caracteriza-se pelo

---

<sup>16</sup> Para Bobbio (1989) o Estado de Bem Estar é outra forma histórica de Estado. Para autores de inspiração marxista, como Behring e Boschetti (2007), o Estado de bem estar não é um outro tipo de Estado (no mesmo sentido que seriam distintos o Estado de Direito liberal e o Estado Socialista) mas, sim, seria uma modificação que ameniza aspectos não funcionais do Estado de Direito nas sociedades capitalistas. Se for considerado o critério da economia de mercado, a diferenciação substancial estaria as formas de Estado de Direito liberal e o de bem estar, por um lado, e o Estado Socialista, por outro. Ainda que por este critério as duas primeiras formas de Estado possam ser vistas com base em linhas comuns é relevante o fato, discutido em Polanyi (2000) e Rosanvallon (1995), de que o intervencionismo do Estado de Bem Estar se distancia de concepções de justiça social e solidariedade liberal, introduzindo concepções e realizações de justiça social redistributiva que tanto têm parentesco (denotando alguma afinidade e conflitos insolúveis) com o ideário e realizações socialistas como, também, representou para o liberalismo uma alternativa conjuntural às propostas do socialismo.

mercado como lócus de uma solidariedade de base individual e predominância do mercado na provisão social, da qual participam com menos peso a família e o Estado. Neste regime se enquadrariam países como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a Irlanda e o Reino Unido (DRAIBE, 2007, p. 34). *(grifo nosso)*

Estado de bem estar conservador-corporativo que funciona como um seguro social de base contratualista e meritocrático, por meio da inserção no mercado e nas organizações de trabalho, combinado com o familismo<sup>17</sup>. Este foi o modelo brasileiro entre a estruturação inicial do sistema da política pública social nos anos 1930 até a Constituição Federal de 1988 (CF88). É um modelo

fundado em uma solidariedade de base e familiar, caracteriza-se por uma provisão social na qual a família desempenha papel central em relação ao caráter marginal do mercado e à ação subsidiária do Estado, tendo ainda por referência o status, o mérito e a sanção de atores coletivos e corporativos diferenciados. Países como Alemanha, Itália, França e outras da Europa continental exemplificariam este regime (DRAIBE, 2007, p. 34). *(grifo nosso)*

Estado social-democrata que contempla graus elevados (em comparação com os outros modelos) de desmercadorização dos bens sociais e de desfamiliarização por meio de um sistema público da políticas sociais universais (especialmente previdência social, educação, saúde, assistência social e transferências monetárias) como direito de cidadania. Os artigos sobre direitos e políticas sociais da CF88 encaminham a construção de um sistema de proteção social, inspirado nos princípios do modelo de Estado social-democrata, isto é, fundado na

solidariedade de base universal, sendo o Estado o seu lócus principal, e caracterizado por uma composição da provisão social na qual o Estado desempenha papel central em relação às posições marginais da família e do mercado. Aqui se classificam tipicamente os países nórdicos, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia (DRAIBE, 2007, p. 34). *(grifo nosso)*

A forma de combinar a interdependência entre o Estado, o mercado, o setor privado (adicionado a organizações privadas de interesse público) e a família indica o padrão da provisão social e, também, como tal padrão “traduz, reforça ou reduz as desigualdades”

---

<sup>17</sup> O familismo “indica o papel desempenhado pela família no bem estar de seus membros, por meio de transferências intrafamiliares de natureza material e imaterial.” (DRAIBE, 2007, p. 41)

(DRAIBE, 2007, p. 35). Estas combinações dão lugar a diversas formações da solidariedade estatista - de base individual, de base no mérito ou universal - o que significa diferentes modos do Estado “tornar-se o fiador” de uma solidariedade mais abstrata fundamentada em direitos positivos (LAVILLE, 2008, p. 28).

Aliás, o núcleo das críticas de setores da esquerda e da direita aos padrões mais abrangentes de Estado de bem estar gira em torno de argumentos sobre o papel do Estado e do mercado e sobre a desigualdade.

Alguns setores da esquerda entendem o Estado como “o Comitê executivo da burguesia” e, portanto, como sendo inconcebível que sirva ao interesse geral ou público (HIRSCHMAN, 1991, p. 78, tradução nossa). Outros setores têm um argumento mais sofisticado realçando funções contraditórias do Estado.

“primeiro, o Estado deve assegurar que tenha lugar [...] uma acumulação pelos capitalistas: esta era a ‘função acumulativa’ do Estado; em segundo lugar, o Estado deve preocupar-se em manter sua própria legitimidade, proporcionando à população padrões de consumo, saúde e educação apropriados: esta é a ‘função de legitimação’ do Estado (HIRSCHMAN, 1991, p. 133, tradução nossa).

Setores da direita, por sua vez, desaprovam “qualquer aumento dos gastos públicos para fins que não sejam a lei, a ordem e a defesa” porque consideram o mercado e a desigualdade social como fatos naturais ou regidos por regras e equilíbrios que seria fútil tentar governar ou, caso isto fosse possível, seria indesejável ou arriscado, de acordo com das teses da futilidade, dos efeitos perversos e do risco<sup>18</sup> (HIRSCHMAN, 1991, p. 78, tradução nossa).

Estas alegações e valores impuseram resistência por ocasião da estruturação e desenvolvimento do Estado de bem estar, configurando o que Polanyi (2000, p. 165) chamou

---

<sup>18</sup> No que concerne à política social, exemplos das teses da futilidade, dos efeitos perversos e do risco, respectivamente, são os seguintes: Diante do fato de que existe “uma lei que governa o mundo social [...] e que atua como barreira insuperável para uma engenharia social”, a política social, mesmo quando regida por boas intenções, seria fútil. Um exemplo de futilidade seria a observação de que “grandes proporções de fundos destinados ostensivamente a aliviar a pobreza se canalizam, na realidade, para os bolsos da classe média”. Os efeitos contraproducentes e perversos de transferências monetárias às pessoas empobrecidas ou desempregadas são notados porque incentivariam “a vadiagem e a depravação” que alimentam a dependência que destroem outros sistemas de apoio mais construtivos e que amarram os pobres em sua pobreza”. Por fim, o Estado de bem estar colocaria em risco e representaria uma ameaça para a liberdade individual, para a democracia e para o sistema auto-equilibrador da economia (HIRSCHMAN, 1991, p. 74 e 155, tradução nossa).

de “choque entre os princípios do liberalismo econômico e a proteção” e Hirschman (1991, p. 150, tradução nossa) de “tensão entre a tradição liberal e o novo ethos da solidariedade”.

Recentemente um “choque” e uma “tensão” semelhantes têm direcionado alterações nos sistemas da política social e das instituições que os sustentam.

### 1.1.5 Alterações e permanências

Uma análise incrementalista da política social entre os anos 1980 e 1990 e de sua configuração atual, leva em consideração que os planos e recursos governamentais partem de decisões incrementais “que mantêm intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas” [...] e desta forma, “constrangem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2006, p. 29).

A partir das últimas décadas do século XX a perspectiva neoliberal orientou reformas de programas sociais em diversos países “sob governos das mais variadas orientações” (DRAIBE, 2007, p. 31). Se o Estado de bem estar representou uma inflexão e se sobrepôs ao Estado liberal no século XIX, do mesmo modo, este movimento a favor de políticas neoliberais pode ser interpretado como uma tentativa de inflexão na direção contrária, a do “Estado mínimo”.

Organizações internacionais como Banco Mundial, Fundo monetário Internacional e União Européia, entre outros, têm sido difusores de valores e orientações aos governos no sentido da substituição de “políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gastos” (SOUZA, 2007, p. 65). Em outras palavras, o sentido é para a reformatação restritiva da oferta pública de bens e serviços sociais e para o estabelecimento de critérios de seletividade que eliminem a universalização e focalizem grupos sociais específicos e a pobreza<sup>19</sup>.

A influência e o impacto do sistema internacional sobre as políticas sociais nacionais se efetivam “mediante processos de difusão e aprendizagem institucional” e, também, “mediante impulsos, incentivos ou vetos”. Vale lembrar que, não raro, trata-se de uma “articulação assimétrica da agenda internacional e políticas públicas nacionais” (DRAIBE,

---

<sup>19</sup> O combate à pobreza situa-se num “conjunto de iniciativas orquestradas internacionalmente pelas organizações econômicas multilaterais” (MAURIEL, 2009, p. 64) e passa a ser tema central “tanto em relatórios de organismos internacionais quanto em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas, principalmente de países seguidores das recomendações dessas agências” (UGÁ, 2004, p. 61).



2007, p. 36). Tais processos são denominados de modelagem cultural e institucional internacional, conforme Skocpol & Amenta (1986) ao tratarem da perspectiva teórica que leva em conta o contexto transnacional para a análise de políticas públicas.

Em atenção a estas determinações, alguns países, entre eles o Brasil, condicionaram a implementação de políticas públicas ao “cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, restringindo, de certa forma, a intervenção do Estado na economia” e priorizando a focalização (SOUZA, 2007, p. 65). Também foram concebidos arranjos legais para parcerias com as organizações da sociedade civil<sup>20</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2004).

As principais justificativas para orientações de austeridade e “redução do Estado” são a excessiva centralização e burocratização do Estado (e sua incompetência na gestão social ou incapacidade de atender as novas demandas socioeconômicas) e a crise financeira-fiscal. Porém, uma outra interpretação, à qual me alinho, é que outras respostas poderiam ser dadas ao desequilíbrio entre receitas e despesas – como a reestruturação da carga fiscal, por exemplo. Isto é, o que se designa como crise ou falência do Estado providência “é, antes de tudo, o problema do grau de socialização tolerável de um certo número de bens e serviços.” Uma das razões desta deslegitimação do Estado de bem estar por parte de grupos e organismos sociais é, de ordem cultural, ou seja, “a crise é de um modelo de desenvolvimento e crise de um sistema dado de relações sociais. (DRAIBE, HENRIQUE, 1988, p. 67)

De toda forma, até início dos anos 2000, estudos demonstraram que as políticas empreendidas neste sentido não lograram dismantelar o padrão público protetivo previamente existente e concernente ao modelo anteriormente firmado em cada país, isto é, tais políticas significaram menos declínio e mais adaptação de prioridades (inclusive orçamentária). Rezende (2008, p. 36) ratifica que “os Estados continuam a exhibir fortes padrões de intervenção nas políticas sociais.” Draibe (2003, p. 64) observa que “no plano das instituições e de organização, é significativa a permanência”, sendo raros os casos em que ocorreram alterações estranhas ao próprio padrão institucional e cultural do sistema protetivo ou do modelos de Estado de bem estar já vigente em cada país. E, segundo Hammoud (2008), p. 30), dados da União Européia demonstraram que embora tenham ocorrido mudanças, as grandes tendências permaneceram as mesmas: “os países nórdicos continuam com o Welfare

---

<sup>20</sup> Abrangidas especialmente pelos nomes genéricos de organizações não governamentais – ONGs – e organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs - e incluindo também as empresas com ações de responsabilidade social.

State mais amplo e mais universal, os países do continente com um Welfare State mediano, e a Inglaterra com os benefícios sociais mais módicos e mais ligados ao mercado...”.

Uma vez que o contexto atual é diferente daquele presente na emergência dos sistemas de política pública social <sup>21</sup>, a compreensão para sua solidez pode ser buscada em noções como autonomia e path dependence referidos ao institucionalismo histórico. De acordo com esta corrente de análise, as causas que originam políticas públicas não são necessariamente as mesmas causas de seu subsequente desenvolvimento, em parte, porque as próprias políticas públicas afetam políticas <sup>22</sup>. Políticas públicas são produtos históricos de ações e decisões passadas, sendo que as instituições, uma vez formadas, adquirem um desenvolvimento e movimento praticamente autônomos <sup>23</sup> (MARCH, OLSEN, 2008; NASCIMENTO, 2009).

Nas últimas três ou quatro décadas do movimento e das práticas neoliberais em favor de mudanças no âmbito das políticas públicas sociais nota-se os condicionantes históricos nas permanências – os sistemas de política social não foram eliminados, nem mesmo reduzidos <sup>24</sup> - e alterações – a direção dos gastos sociais e sua justificação têm se fincado menos na universalidade da condição de cidadania e mais nas carências e privações de parte da

---

<sup>21</sup> Na atualidade a economia funda-se em uma etapa tecnológica com diminuição ou desaparecimento de postos de trabalho e desemprego de longa duração, acarretando, por um lado, a redução da capacidade do conjunto dos trabalhadores para a contribuição no sistema público de oferta de bens e serviços sociais – contribuindo para a chamada crise fiscal do Estado. Além disso, a composição geopolítica internacional não gira mais em torno do confronto entre bloco capitalista e bloco socialista. Portanto, fatores que participaram das condições de emergência do sistema público de políticas sociais não estão mais presentes, conforme discutido por Castel (2001); Draibe (1989, 2002); Rosanvallon (1995); Arretche (2000) e Laville (2008).

<sup>22</sup> “As new research is designed, scholars should presume that the causes of policy origins are not necessarily the same as the causes of the subsequent development of policies, in part because policies themselves transform politics. Researchers should likewise be sensitive to precise time periods on national and world scales and attuned to processes unfolding over time. Analysts of states and social policies must, in short, become unequivocally historical in their orientation” (SKOCPOL & AMENTA, 1986, p. 152).

<sup>23</sup> Outras vertentes de análise relacionam a resiliência do Estado de bem estar a fatores societários e econômicos (tomando a política pública social como variável dependente), tais como as explicações que destacam a “necessidade” dos sistemas públicos de proteção social diante da crise econômica do período que gera o aprofundamento da questão social em países do capitalismo central e; a força de movimentos sociais contrários à desestruturação do provimento social público e de direitos trabalhistas (ANDERSON, 1995).

<sup>24</sup> Os dados apresentados por Avelino, Brown e Hunter (2007, p. 235) para a América Latina, no período de 1980-1999, mostram reestruturação dos programas na área social, sendo que “os gastos sociais têm sido redirecionados”, havendo aumento nos gastos com educação e “o crescimento de programas mais focalizados”.

população. Em termos analíticos, isto pode ser traduzido, mais uma vez, na noção de path dependence, pois,

Path dependence não significa apenas que a história e o passado contam, mas sim que [...] quando um país (ou uma região) adota um determinado caminho, os custos de mudá-lo são muito altos. [...] Portanto, eventos anteriores influenciam os resultados e a trajetória de certas decisões, mas não levam necessariamente a movimentos na mesma direção que prevalecia no passado. O conceito de path dependence é importante exatamente porque pode haver uma reação ao path anterior, levando-o a outra direção (SOUZA, 2003, p. 138).

No final da primeira década do século XXI, entretanto, a crise econômica e fiscal trouxe a oportunidade para organismos - como o Fundo Monetário Internacional - interessados em recuperar a concepção de Estado mínimo, incentivando o aprofundamento e aceleração de alterações no sistema público de proteção social, especialmente, por meio de programas sociais segmentados com foco nos grupos em situação de carecimentos e necessidades específicas. O incentivo é pela focalização dissociada de políticas universais pautadas na generalidade da cidadania, ou seja, sem a “mescla virtuosa entre programas universais e programas focalizados” (DRAIBE, 2002, p. 8) que podem conjugar a vantagem de garantias universais e a destinação adicional de recursos e serviços para grupos sociais específicos tendo em vista a diminuição da desigualdade social. No entendimento de organizações financeiras internacionais, ao contrário, a focalização representa um teto para os gastos sociais dos países do sul e, também, uma “moeda de troca para a [...] reforma dos regimes de welfare state europeus – medida de austeridade para fazer frente à crise fiscal” dos anos 2000 (FAGNANI, 2011, p. 12). Para Lavalle (2003), este processo tende a comprometer aqueles modelos ideais e arranjos institucionais de Estado de bem estar que, no século XX, definiram e alargaram direitos e políticas da cidadania

Trata-se de uma reedição, em formas inéditas, daquela tensão entre princípios do liberalismo e da proteção social pública estatista, ou seja, nos dias de hoje haveria uma disputa e mescla entre a solidariedade primordialmente privada com base no mercado e focalista e a solidariedade estatista de base universal.

No Brasil este foi o período da formatação do atual sistema da política pública social com base na Constituição Federal de 1988 – CF88 e nas leis regulamentadoras. Esta norma jurídica é uma inovação institucional que determinou a formatação de políticas sociais

orientadas pela solidariedade estatista de base universal, portanto, diferente do período anterior condizente com o modelo conservador e meritocrático. Entretanto, o processo de regulamentação dos artigos constitucionais e emendas ocorreu em meio a negociações e embates entre agentes defensores do princípio da primazia da provisão pública e os que difundiam o princípio da oferta privada, com desdobramentos a serem discutidos na sessão deste trabalho que aborda especificamente a CF8.

Em síntese, a cada marco histórico organizado para o sistemas de proteção e política social foram concebidas formas de solidariedade, conforme quadro 1:

Quadro 1 Morfologia da solidariedade no campo da proteção e política social

<b>Marcos históricos</b>	<b>Formas históricas de solidariedade</b>
Antecedentes	solidariedade com base na pertença e filiação comunitária
período medieval e renascimento	solidariedade tutelar com base na subserviência e no trabalho (servil ou assalariado)
período moderno e início do século XX	solidariedade privada com base no mercado, no trabalho e focalista solidariedade estatista
período após as duas grandes guerras mundiais	solidariedade estatista (de base individual –liberal; no mérito e universal)
A partir das últimas décadas do século XX	solidariedade estatista solidariedade privada com base no mercado e focalista

Fonte: a autora

As morfologias da solidariedade caracterizam a organização do sistema de proteção e política social ao longo da história. Não são, a rigor, tipos, pois, estes são construídos a partir de motivações típicas e não apenas de descrições e atributos externos de um fenômeno. Segundo Weber (2001, p. 404),

a compreensão significa apreensão interpretativa do sentido ou conexão de sentido: a) pensada realmente na ação particular (na consideração histórica); b) pensada como sendo uma média e de modo aproximativo [...]; c) construída cientificamente (pelo procedimento-típico-ideal) para elaboração do tipo ideal de um fenômeno freqüente...

A morfologia subsidiou a construção da tipologia, mas, esta última afasta-se do conteúdo histórico concreto e particular para servir como instrumento teórico para análise,

inclusive, de “dados da realidade empírico-histórica”<sup>25</sup>. Os tipos foram elaborados a partir de uma definição de solidariedade e do foco em determinados valores e crenças que motivam comportamentos solidários.

## 1.2 DEFINIÇÃO DE SOLIDARIEDADE

Para elaborar uma definição procurei, por um lado, afastar-me de concepções teóricas sobre solidariedade associadas a formas de sociedade (como numa das tradições sociológicas desde, ao menos Durkheim) ou aos circuitos de reciprocidade e sistemas de prestações totais (da linhagem sociológica e antropológica maussiana) e por outro, estabelecer um distanciamento dos debates teóricos sobre solidariedade de classe da literatura marxista, pois, o que se quer considerar é o ponto de vista dos valores e motivações de agentes.

Também, foi realizado um esforço em não usar o termo solidariedade num sentido normativo, isto é, preocupado com “a crítica de práticas correntes ou com o estabelecimento de novas” ou, ainda, em persuadir a respeito de como arranjos sociais e políticos deveriam ser (FEREJOHN, PASQUINO, 2001, p. 6). Isto não quer dizer que não tenha minha preferência, mas quer dizer, apenas, que isto tem menor importância neste momento em que solidariedade é tratada como objeto teórico. Portanto, tenta-se evitar o que Weber (2001, p.115) chamou de confusão entre “a elucidação científica” e a “reflexão valorativa”

Assim, defino solidariedade como uma ação<sup>26</sup> motivada por valores de determinado tipo a serem esclarecidos mais adiante. Portanto, há de se considerar a probabilidade de agentes orientarem suas condutas por valores de solidariedade de determinado tipo.

Num sentido geral, solidariedade é um comportamento interno ou externo - de compartilhamento empático<sup>27</sup> (real ou simulado pelas impressões) com a *condição e a*

---

<sup>25</sup> Na construção dos tipos procurou-se ter em mente que é “extremamente difícil manter com rigor essa diferença, e por uma circunstância precisa. No interesse da demonstração clara do tipo ideal ou do desenvolvimento do tipo ideal, busca-se ilustrá-la mediante dados da realidade empírico – histórica. O perigo desse procedimento, legítimo em si, reside em que o saber histórico aparece como servidor da teoria, em vez de suceder o contrário.” (WEBER, 2006, p. 91)

<sup>26</sup> Ação é um comportamento externo ou interno “sempre que e na medida em que o agente ou os agentes o relacionem com um sentido subjetivo. Ação social é orientada pelo comportamento de outras pessoas (mas, às vezes, é simplesmente uma “ação influenciada pelo comportamento de outras”). Relação social é um “comportamento reciprocamente referido quanto ao seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por essa referência” (WEBER, 2000, p. 3, 14 e 16).

*circunstância de qualquer ordem* (interna ou externa; negativa ou positiva<sup>28</sup>) em relação a *qualquer ser* - motivado por algum grau de identificação com a situação e, ou, ser (uma luta social, um estado de alegria, um modo de vida, por exemplo <sup>29</sup>) e, também, por valores que podem vir a orientar condutas – ações solidária - em favor da mudança, da permanência ou do incremento positivo<sup>30</sup> da circunstância, bem como, podem vir a validar ingerências de outros agentes individuais ou institucionais neste sentido.

Desta definição geral deriva uma concepção específica para a solidariedade no âmbito de sistemas de proteção e políticas sociais. Neste caso, solidariedade é um comportamento interno ou externo - de compartilhamento empático (real ou simulado pelas impressões) com a *condição e a circunstância social - de outra pessoa ou grupo social - relacionada ao trabalho e renda; educação; saúde; alimentação; moradia; idade, sexo, gênero, etnia, deficiência e similares*. Este comportamento é motivado por algum modo e grau de identificação do agente com a *condição social* ou pessoa nela inserida e, também, por valores que podem vir a orientar condutas práticas em favor de *medidas de proteção social públicas e, ou, privadas* visando a mudança, a permanência ou o incremento positivo <sup>31</sup> da situação social, bem como, podem vir a validar ingerências de agentes individuais ou institucionais neste sentido.

Entretanto, o que motiva o comportamento de solidariedade nem sempre é a identificação ou o compartilhamento empático de uma condição em si mesma, mas, pode ser, por exemplo: a) a identificação com pessoas ou grupo determinados (quer dizer, poderia não haver solidariedade em relação a situação similar de pessoas não pertencentes ao grupo familiar, comunitário ou étnico ou, ainda, de classe social, nacionalidade ou identidades culturais e de gênero diferentes, entre outros critérios de inclusão/exclusão); b) busca por distinção e prestígio; c) autopunição ou autodefesa diante de um potencial prejuízo que a

---

<sup>27</sup> A combinação de compartilhamento e empatia é para diferenciar outras ações semelhantes de compartilhar uma situação (de modo involuntário ou não) que resultam em repulsa, por exemplo.

<sup>28</sup> Para esta definição não importa o conteúdo do que o agente atribuiu como negativo ou positivo.

<sup>29</sup> Por isso pode-se identificar solidariedade aos movimentos políticos e sociais, ecosolidariedade, solidariedades calcada em cidadania e nacionalidade, internacional e humanitária ou, ainda, formas de solidariedade aos estados e motivos de alegria ou dor de outro, por exemplo.

<sup>30</sup> Para esta definição não importa o conteúdo do que o agente concebeu para a direção da mudança ou por incremento positivo.

<sup>31</sup> Para esta definição não importa o conteúdo do que o agente concebeu para a direção da mudança ou por incremento positivo.

situação possa causar para o próprio agente solidário ou para o grupo a que pertença; d) dever de caridade religiosa e; e) crença num estatuto legal.

Enfim, num caso típico, o que motiva é a identificação e reconhecimento de algo de si no outro e, vice-versa em condições dadas. Porém, variadas manifestações de solidariedade são motivadas por graus e formas diferentes deste elemento e, também, uma mesma manifestação de solidariedade pode ter diferentes motivações, a tal ponto que aquela identidade e o reconhecimento ou o “genuíno” partilhamento empático da situação não estejam presentes, isto é, no limite, nem seja mais, propriamente, solidariedade quanto as motivações mas, sim, quanto a aparência. Portanto, é importante lembrar que, não raro,

[a) motivos não reconhecidos] ocultam ao próprio agente o nexos real da orientação de sua ação. [...] b) Manifestações externas da ação que consideramos ‘iguais’ ou ‘parecidas’ podem basear-se em conexões de sentido bem diversas para o respectivo agente ou agentes. [...] c) Diante de situações dadas, os agentes humanos ativos estão freqüentemente expostos a impulsos contrários que se antagonizam...” (WEBER, 2000, p. 7)

A atenção à “conexão de sentido” e à “razão” do comportamento, quer dizer, ao seu motivo, permite fazer distinções entre tipos de solidariedade.

### 1.3 TIPOLOGIA DE SOLIDARIEDADE<sup>32</sup>

No que tange aos valores que podem vir a orientar tipos de solidariedade foi atribuído primazia ao que denomino de valores de solidariedade<sup>33</sup>, ou seja, considero que as motivações típicas para estes tipos de ação são as crenças do agente a respeito da competência (quem é responsável?), da cobertura (para quem?) e da base (justificações) no âmbito de sistemas de proteção e política social.

---

<sup>32</sup> Esta versão dos tipos de solidariedade tem a intenção de trazer maior precisão à tipologia publicada em Kauchakje (2010 e 2011). Agradeço à Emerson Urizzi Cervi e Renato M. Perissinotto pelas sugestões para a reelaboração dos tipos.

<sup>33</sup> A escolha destes elementos como valores de solidariedade foi influenciada pela discussão de Marshall (1967), Esping-Andersen (1991) e Draibe (2007) sobre Estado de bem estar, mas pretende não se restringir às características deste Estado.

### 1.3.1 Componentes dos valores de solidariedade

*Competência* - diz respeito às crenças sobre responsáveis pela proteção social, ou seja, sobre o papel das seguintes instituições: família e laços comunitários; organizações privadas empresariais, não governamentais e confessionais e; Estado.

*Cobertura* - relativa às crenças sobre destinatários das proteção e política social, as quais giram em torno de dois principais critérios de inclusão/exclusão que operam no interior de um sistema protetivo público ou privado. O primeiro está baseado em círculos de pertencimento familiar, comunitário, ao grupo étnico-cultural, entre outros ou, ao vínculo a uma sociedade e Estado. O segundo funda-se em juízos sobre necessidade social e merecimento dos indivíduos e grupos sociais. São, também, noções sobre universalidade e focalização. Enfim a cobertura “remete ao aspecto quantitativo ou numérico, quer dizer, às regras formais a delimitarem os segmentos sociais contemplados” (LAVALLE, 2003, p. 1993).

*Base* - trata das crenças sobre direitos, ajuda e dever cívico, principalmente, como justificações das medidas de proteção social públicas e, ou, privadas.

### 1.3.2 Tipos de solidariedade

Os tipos de solidariedade são orientados por valores de solidariedade<sup>34</sup> de base privada, de base societária, de base política e, racional que expressam combinações específicas de crenças sobre 1. competência, 2. cobertura e 3. base de sistemas protetivos.

#### *Solidariedade de pertença e base privada*

Solidariedade em virtude da crença na responsabilidade individual, mutualista e de instituições da sociedade civil em realizar proteção social destinada a pessoas e grupos sociais de dentro dos círculos de pertencimento do agente (com exclusão dos demais). Estas ações protetivas são motivadas pela crença no dever individual decorrente de vínculos familiar, comunitário, religioso, étnico, de nacionalidade ou outras formas de identificação de proximidade e, também, são motivadas por noções de doação e ajuda.

---

<sup>34</sup> A orientação da conduta de agentes por tais valores é uma probabilidade.



<sup>1</sup> A solidariedade de pertença e base privada é orientada por valores de desconfiança das instituições políticas para a realização de medidas de proteção social, bem como, por atitudes defensivas e de desconfianças dos que estão fora do círculo pessoal ou de identidade.

<sup>2</sup> As medidas e compromissos de proteção social não ultrapassam os círculos familiares, de vizinhança, paroquiais ou de redes comunitárias, étnicas, etc., não necessariamente de proximidade pessoal ou delimitados territorialmente, mas, de proximidade identitária. Portanto, este tipo de solidariedade é compatível com valores do familismo amoral a que se referiam Banfield (1958), Putnam (2000) e Reis (1995). A proteção social é direcionada aos membros de determinados círculos de pertencimento reconhecidos pelos agentes (o que, necessariamente, exclui os que não são membros). Junto a isso, os agentes podem utilizar critérios de seleção dos destinatários baseados em valores sobre merecimento e necessidade social, os quais orientam o seu julgamento sobre o que é um padrão de satisfação de necessidade a ser mantido e o que é carecimento social a ser atendido<sup>35</sup>, assim como, sobre quem é merecedor de proteção (geralmente, em decorrência da idade, consideração sobre incapacidade, pela disposição para o trabalho e por conduta considerada apropriada). Neste sentido, os agentes realizam e, ou, validam ações de proteção social focalizadas.

<sup>3</sup> Os agentes acreditam que o meio privilegiado para a aquisição de bens e segurança social é o trabalho e formas de renda. Somente quando isto não é possível que indivíduo conta com a proteção social de pertencimento e privada, preferencialmente, de forma pontual e transitória. A motivação é a crença no dever individual e valores de doação e ajuda.

### *Solidariedade de base societária*

Solidariedade em virtude de noções de responsabilidade social de indivíduos e organizações privadas em empreender medidas de proteção e oferta de serviços sociais destinados aos membros da sociedade (sem recortes de pessoalidade, proximidade ou identidades particulares). As ações protetivas são motivadas por valores de dever cívico e filantropia privada, por vezes associados às percepções subjetivas de justiça e direitos sociais.

---

<sup>35</sup> Necessidades social é aqui entendida de forma restrita, isto é, não como necessidades humanas produzidas socialmente. São necessidades sociais aquelas relativas ao padrão da sociedade no que tange à alimentação, à moradia, ao trabalho e renda, à saúde, à educação, entre outros. São carências sociais as privações ou insuficiências em relação à satisfação das necessidades sociais, conforme aquele padrão (KAUCHAKJE, 2007).

<sup>1</sup> A solidariedade de base societária é orientada por valores de confiança nas ações de proteção social privadas (individuais, empresariais, de instituições religiosas e de outras organizações da sociedade civil), as quais podem ser complementadas por políticas públicas sociais pontuais e suplementares.

<sup>2</sup> Os destinatários da solidariedade de base societária são pessoas e grupos sociais de uma sociedade (local, regional ou global) da qual o agente é membro ou se atribui alguma responsabilidade. Este é um recorte amplo que não considera outros atributos identitários. Junto a isso, a seleção dos destinatários pode ter alguma dimensão territorial assentada na conveniência de acesso e pelo raio de ação de organizações privadas empresariais, religiosas e outras não governamentais nacionais ou internacionais. Quando as ações de filantropia individual ou associativa são destinadas à proteção social de pessoas e grupos sociais que ultrapassam fronteiras do Estado pode-se conceber o subtipo da *solidariedade cosmopolita*. Por seu turno, quando as ações protetivas são motivadas pelo dever cívico e destinadas a pessoas no interior de uma sociedade delimitada, tem-se o subtipo da *solidariedade cívica*. De forma geral, na solidariedade de base societária os critérios de seletividade dos agentes estão baseados em noções sobre necessidade social que orientam o seu julgamento sobre o que é um padrão de satisfação de necessidade a ser mantido e o que é carecimento social a ser atendido. Tais meios de seleção podem ser combinados com valores sobre merecimento pela idade, por algum tipo de incapacidade e por comportamento adequado (especialmente no sentido de ser identificado como trabalhador, mesmo quando sem vínculo de trabalho ou emprego).

<sup>3</sup> Os agentes acreditam que o meio privilegiado para a obtenção e acesso aos bens e seguranças sociais é o trabalho e formas de renda, suplementado pelo acesso aos programas e serviços sociais. Somente quando isto não é possível, as prestações e provisões sociais passam de suplementar para principal ou única. Neste sentido, os agentes realizam e, ou, validam ações de proteção social focalizadas e, possivelmente, apóiam algumas políticas públicas universais. A motivação são valores de dever social e filantropia, por vezes, associados às noções de justiça e direitos. Os agentes podem estar motivados mais por noções de ajuda e beneficência e, menos de dever social como membro de uma sociedade, isto é, os valores de beneficência são proeminentes em relação aos demais. Neste caso se pode conceber o subtipo de *solidariedade benéfica*<sup>36</sup>, na qual a relação entre o agente e destinatário adquire a forma

---

<sup>36</sup> Com alguma similaridade, para o caso da cultura política brasileira, a literatura tem se referido à baixa adesão aos direitos (REIS, 1995; CARVALHO 2001) e à cultura da dádiva (SALES, 1994). Neste último caso o sentido é que dar “é manifestar superioridade, é ser mais, mais elevado, magister; aceitar sem retribuir, ou sem retribuir mais, é subordinar-se, tornar-se cliente e servidor, ser pequeno, ficar mais abaixo (minister)”

de “suplicação vertical” (PUTNAM, 2000) e, não raro, aquele que doa é considerado superior não apenas em recursos materiais, mas, também, no caráter e outros elementos valorizados<sup>37</sup>. Quer dizer, a solidariedade de base societário não é motivada, rigorosamente, por noções sobre igualdade formal no âmbito das garantias legais do Estado ou normas internacionais sobre direitos, mas, é orientada, sobretudo, pela crença numa responsabilidade social privada que pode vir a ser complementado por políticas públicas.

### *Solidariedade política e de base pública*

Solidariedade em virtude da crença no papel predominante de instituições públicas e organizações internacionais governamentais para a proteção social, portanto, na forma de políticas e serviços sociais públicos destinados aos membros de uma comunidade política<sup>38</sup>. Este tipo de solidariedade é motivada por valores sobre “status universal de pertença a uma comunidade política” (LAVALLE, 2003, p. 80), pertencimento este mediado por noções de direitos, no geral, associados com valores de justiça social.

<sup>1</sup> A solidariedade política é orientada por valores de confiança nas instituições estatais e organizações internacionais que estejam direcionadas para a atribuição de direitos e políticas sociais de caráter universal. São crenças que atribuem um papel de complemento residual à proteção social de base privada (seja de pertença ou societária).

<sup>2</sup> As medidas de proteção social pública são destinadas às pessoas e grupos sociais membros de uma comunidade política, seja ela estatal, internacional ou transestatal. Neste sentido, os agentes alocam recursos e, ou, validam medidas de proteção e políticas sociais universais. Se são considerados os membros de um ou vários Estados no ambiente internacional que incorporaram e validaram em sua legislação interna os direitos sociais, tem-se o subtipo *solidariedade estatista*. Assim sendo, para os agentes, o critério de seleção de destinatários da proteção e das políticas públicas sociais é o status de cidadania que os

---

(MAUSS, 2003, p. 305). Para esta tipologia, entretanto, considero, preferível, denominar como solidariedade beneficente, porque o conceito de dádiva em Mauss extrapola os elementos característicos do tipo.

<sup>37</sup> Quando a relação é entre atores políticos e a população (no geral, com baixa renda), este tipo de solidariedade poder sustentar formas de clientelismos pela via da distribuição de benefício e atendimentos sociais que sedimentam dependência e retribuição na forma de apoio eleitoral e fidelidade, por exemplo. (CARVALHO, 1997; LOPEZ, 2004)

<sup>38</sup> No sentido amplo de comunidade com instituições políticas que norteiam as relações sociais.

vinculam a um Estado onde a regra formal do direito social está contemplada no âmbito nacional ou internacional. Se são considerados os membros da comunidade política que independe da “vinculação a um determinado Estado” (ABREU, 2007, p. 5), isto é, se os agentes são motivados pela crença nos direitos sociais como norma legal validada por organismos supraestatais, tem –se o subtipo *solidariedade transestatal*.

<sup>3</sup> As ações são motivadas pela crença que as provisões e prestações sociais públicas são os meios principais para a aquisição e o acesso aos bens considerados sociais, podendo ser suplementados pelo trabalho, formas de renda e ações protetivas privadas. Os agentes têm noções de direitos, geralmente, associados aos valores de justiça social que legitimam mecanismos burocrático-legais (de impessoalidade) na aquisição, repartição e acesso aos bens e serviços sociais.

#### *Solidariedade baseada no cálculo racional*

Solidariedade motivada pelo autointeresse, ou seja, na crença que ações solidárias maximizarão os interesses pessoais e o alcance imediato ou tardio de fins calculados.

<sup>1</sup> Os agentes individuais ou ligados a organizações públicas ou privadas têm em comum o fato de considerarem que as medidas de proteção social empreendidas no âmbito do Estado, de instituições privadas ou as individuais devam ser claramente identificadas pelos destinatários e, ou, por outras pessoas, organizações e entidades, às vezes sobrenaturais, como sendo de sua iniciativa ou intervenção pessoal.

<sup>2</sup> O público – alvo são pessoas e grupos, locais ou internacionais, cujo atendimento de necessidades e carecimentos sociais possam ter repercussão positiva no raio de interesse pessoal, profissional ou institucional do agente.

<sup>3</sup> As motivações que orientam este tipo de solidariedade são de base racional buscando maximizar seus interesses pessoais, por isto, é solidariedade mais do ponto de vista de seus efeitos do que do ponto de vista dos motivos. Isto é, considerando a definição de solidariedade, que supõe algum grau de identificação e empatia, este tipo não seria solidariedade quanto as motivações, mas, sim, quanto a aparência <sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Segundo Weber (2001, p. 7) “um comportamento igual no seu decurso e nos seus resultados externos, pode se basear em constelações de motivos de natureza muito diversa, dentro dos quais os compreensíveis de maneira mais evidente, nem sempre e necessariamente foram os mais decisivos.”

Os quatro tipos de solidariedade estão representados no quadro 2.

Quadro 2 Tipos de solidariedade no campo da proteção e da política social

Tipo de solidariedade	Valores de solidariedade		
	Competência (quem?)	Cobertura (para quem?)	Base (justificações)
<b>pertença e base privada</b>	Indivíduos e instituições privadas	Membros de círculos de pertencimento reconhecidos pelos agentes. Focalização	Crença no dever individual. Valores de doação e ajuda
<b>base societária</b> <i>Subtipos: cosmopolita; cívica; beneficente</i>	Indivíduos e organizações privadas. Proteção social pública suplementar	Membros da sociedade, Focalização	Valores de dever cívico e filantropia, às vezes, com noções de direitos
<b>Políticas de base pública</b> <i>Subtipos: estatista; transestatal</i>	Instituições públicas e organizações intergovernamentais internacionais Complemento residual da proteção social privada.	Membros da comunidade política, Universalidade	Noções de direitos. Valores de justiça social
<b>baseada no cálculo racional</b>	(público ou privado identificado com o) agente	Focalização no público-alvo de interesse pessoal ou institucional	Interesses pessoais, profissionais ou institucionais

Fonte: a autora

Esta tipologia não é uma classificação exaustiva, mas sim, tipos em relação aos quais a realidade “se aproxima mais ou menos, ou, dos quais – ainda mais frequentemente – ela se compõe” (WEBER, 2000. p. 16). E, uma vez que a solidariedade foi definida como uma ação, a orientação da conduta de agentes por valores de solidariedade com determinados componentes cai no campo da probabilidade.

Os tipos de solidariedade são um instrumento compreender as motivações de agentes para validar determinados sistemas de proteção e políticas sociais e normas jurídicas.

## 2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL E DA SOLIDARIEDADE NO BRASIL

O primeiro item deste capítulo trata de uma breve discussão dos aspectos teóricos e históricos da CF 1988 com o foco na formatação dos parâmetros do atual sistema brasileiro da política pública social. O segundo operacionaliza a tipologia aplicando-a às normas constitucionais a fim de identificar o tipo de solidariedade característico da Constituição. Para a elaboração deste item selecionei alguns artigos da Constituição e de leis que versam sobre direitos, competência e cobertura de políticas públicas sociais, ou seja, que permitem a verificação dos valores de solidariedade.

### 2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E POLÍTICA SOCIAL

*não se pode desconsiderar que a Constituição inova ao institucionalizar uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso, típicas de um modelo de Estado de Bem-Estar Social, bem como de descentralização explícita das políticas (FRANZES; ABRUCIO, 2009, p. 11)*

O processo de formatação do atual sistema da política pública social brasileiro pode ser de ser dividido em três momentos, conforme sugestão de Fagnani (2011).

No primeiro momento que abrange o final do regime ditatorial e o processo constituinte, o país caminhou “na contramão do mundo” e seguiu “a rota inversa do neoliberalismo.” Os movimentos sociais e políticos incitaram a introdução de artigos sobre direitos e políticas sociais na CF88 com princípios de universalidade e provisão pública fundamentadas na cidadania (FAGNANI, 2011, p. 12). Isto alterou o padrão do sistema brasileiro de política social tradicionalmente baseada na inserção no mercado de trabalho e no familismo <sup>40</sup>. O caso brasileiro, portanto, traz uma peculiaridade: a CF88 “institucionaliza a agenda de universalização e igualdade de acesso na década em que se fortalecem, no cenário internacional, as estratégias de desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social.” (FRANCEZE, ABRUCIO, 2009, p. 12).

---

<sup>40</sup> Os artigos sobre direitos e políticas sociais da CF88 são inspirados no modelo de Estado social-democrata. O padrão tradicional brasileiro tinha traços do modelo conservador e meritocrático, conforme mencionado no capítulo anterior.

No segundo momento, entre 1990 e 2005, é um período caracterizado pela priorização de público-alvo de menor renda para garantia de direitos e acessos e, também, pela regulamentação da política social brasileira. Este processo ocorre em meio a pressões para diminuir o alcance das garantias constitucionais mediante lei complementar e para a realocação dos gastos sociais<sup>41</sup> alinhadas aos preceitos liberais orquestrados internacionalmente, bem como, em meio a movimentos contrários a isto.

No terceiro momento, a partir de 2006, as políticas sociais passam a fazer parte da “concepção de uma nova estratégia macroeconômica, direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda” (FAGNANI, 2011, p. 13).

A formatação do atual sistema protetivo brasileiro é um processo, portanto, em três tempos, cujo marco inicial é a constitucionalização das políticas públicas, isto é, a existência de um número significativo de artigos e disposições sobre políticas públicas na CF88. Especificamente sobre direitos e políticas sociais, os principais artigos constitucionais estão distribuídos nos seguintes tópicos: Título I – Dos Princípios Fundamentais; Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais; e Título VIII - Da Ordem Social.

Souza (2007) observa que a constitucionalização acarretou uma tendência de tomada de decisão sobre políticas públicas pelas cortes judiciais, produzindo uma juristocracia. Para Melo (2005) a constitucionalização da política pública sobrecarregou a agenda do legislativo nos primeiros anos do período democrático. De fato, nos anos 1990 e início dos 2000 a agenda do legislativo esteve voltada para a votação de emendas à Constituição, leis regulamentando artigos constitucionais e, também, de alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995, p. 180).

O momento da tramitação destas leis e emendas ocorreu justamente quando o contexto político-econômico, doméstico e internacional, era favorável ao neoliberalismo, portanto, “hostil para a cidadania recém conquistada” (FAGNANI, 2005, p. 395). Alguns cientistas sociais como Skocpol & Amenta (1986) chamam de modelagem cultural e institucional estes processos de confluência internacional no âmbito das políticas públicas, o que alguns economistas denominam de transplante de políticas públicas. Para o momento em destaque

---

<sup>41</sup> A partir dos anos 1980 e durante os anos 1990 Avelino, Brown e Hunter ( 2007, p. 235) observam no Brasil e outros países latino-americanos “mudanças em alocações de recursos para o setor social geradas pela integração econômica e a democratização”, sendo que o crescimento de programas sociais focalizados é um exemplo de como “os gastos sociais têm sido redirecionados consideravelmente”.

...talvez o exemplo mais conhecido das proposições de transplante venha da atuação [...] de entidades internacionais como o FMI e o Banco Mundial, principalmente através do que ficou conhecido por Consenso de Washington [...]. De acordo com a orientação de tais entidades, países em busca de crescimento econômico e (posteriormente) da redução das desigualdades deveriam reformar suas políticas macroeconômicas e suas instituições segundo um modelo padrão usado em países desenvolvidos (PESSALI, 2010, p. 3),

A tramitação de leis e emendas após a Constituição demandou “intensas negociações dentro da coalizão governamental e com a oposição” (MELO, 2005, p. 860). Nestas arenas estavam presentes grupos cujos valores políticos eram compatíveis com os artigos da CF88 (que estabeleceram os direitos sociais entre os fundamentais; a oferta pública e universal em algumas áreas sociais; e formas de transferência monetária, entre outros pontos) e grupos cujos valores eram incompatíveis. Grosso modo, os primeiros viam na Constituição a materialização “das esperanças progressistas que habitavam as mentes das lideranças e dos militantes políticos situados à esquerda do espectro ideológico durante esse período” (PERISSINOTTO, 2010, p. 13); e os segundos tinham afinidade com o tradicional padrão conservador de traços clientelistas das políticas sociais ou alinhavam-se com a perspectiva neoliberal empenhando-se em reformas neste sentido.

Nas negociações e embates travados, algumas das estratégias destes grupos foram o adiamento da legislação complementar e interpretações restritivas ou de aprofundamento dos artigos por ocasião da aprovação de leis para sua regulamentação e, também, as emendas constitucionais <sup>42</sup>.

Segundo Melo (2005, p. 860), entre 1992 até janeiro de 2004 (período que abarca os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso e períodos menores dos governos de Collor e Itamar Franco, anteriores, e de Lula, posterior) foram apresentadas 50 emendas à Constituição. 26 destas emendas tratam de questões institucionais, 22 de federalismo, 22 de

---

<sup>42</sup> Para as leis regulamentadoras destaco os seguintes exemplos: o artigo 203 (V) da CF88 - que trata da garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso sem meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família - foi regulamentado no artigo 20 da lei 8.742/1993. Para a elaboração da lei houve debate sobre se a falta de condições de garantir o sustento seria interpretado com base na renda familiar de um salário mínimo ou não. Venceu a interpretação mais restritiva que considera a renda mensal per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo; o artigo 3º da CF88 - que trata da erradicação da pobreza - é referência para a lei nº 10.835/2004 instituindo a renda básica de cidadania que se constitui no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. O artigo 3º é, também, referência para a lei nº 10.836/2004 (Bolsa Família) que prevê transferência monetária para famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza. A implementação de política governamental, até hoje, restringiu-se a esta segunda lei e a lei 10.835/2004 não foi, até hoje, regulamentada.



controle fiscal, 11 de política social/direitos sociais e, 11 de economia. Tais áreas organizadas pelo autor não são excludentes, pois, uma emenda pode abranger mais de uma matéria.

Emendas constitucionais sobre políticas e direitos sociais compõem 22% do total, mas, esta porcentagem aumenta se considerarmos dois dados: “42% das emendas constitucionais aprovadas refere-se diretamente a aspectos do federalismo brasileiro” e do “total de emendas pertinentes ao federalismo, mais da metade (53%) relaciona-se a políticas e direitos sociais” (MELO, 2005, p. 862).

O cerne do vínculo entre as matérias classificadas como federalismo e políticas sociais é o estabelecimento das regras para a arrecadação tributária e distribuição de recursos da política, assim como, de competências na sua formulação e execução. No geral, estas questões foram solucionadas pela descentralização da política social com acentuada regulação federal sobre os governos subnacionais. A CF88 promoveu a formulação, a regulação federal de políticas sociais implementadas nos estados e municípios e uma relativa maior rigidez no orçamento da área com o crescimento de despesas vinculadas (MELO, 2005, p. 845). Em consequência, a área social perdeu “vários traços clientelistas pretéritos” e houve “a ‘periferização’ dos espaços burocráticos onde a patronagem política era exercida (MELO, 2005, p. 845).

O número proporcionalmente grande das emendas em torno da política social reflete tanto a sua constitucionalização quanto o programa de reforma na área que foi empreendido, especialmente, nos anos 1990 e início de 2000. Quer dizer, uma vez que o texto constitucional abrange questões da política específica, grande parte da reforma e “iniciativas na política social e redução da pobreza” foi viabilizada via emendas constitucionais<sup>43</sup>.

Mas, apesar de emendas e leis de regulamentação nem sempre alinhadas com o “tom” geral da CF88, as grandes linhas constitucionais desenhadas para a política social promoveram um distanciamento do padrão anterior calcado no “status diferenciados entre categorias de cidadãos” via atribuição desigual de direitos de acordo com a inserção no

---

<sup>43</sup> Um exemplo é a Emenda nº 31/2000 que criou o Fundo de Combate a pobreza aprovado depois de negociação sobre a origem dos recursos que o manteria. A Comissão estabelecida para este fim e o governo concordaram com a alternativa de aumentar a alíquota do imposto sobre as transações financeiras (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF). A Emenda Constitucional nº 29 “estipulou valores mínimos para os investimentos na área de saúde nos três níveis de governo”. A Emenda Constitucional nº 14, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF.” (MELO, 2005, p. 859, 866). O “produto final desse consenso foi o jogo constitucional em torno da vinculação de recursos para as áreas sociais da saúde e da redução da pobreza [...]. O Congresso aceitou a instituição de novos impostos ou alíquotas para os impostos existentes em troca de mais recursos fiscais, inclusive para os setores sociais que passaram a absorver uma parcela cada vez mais expressiva do orçamento.” (MELO, 2005, p. 867)

mercado formal de trabalho” (ARRETCHE, 1995, p. 595). Dito de outro modo, a produção legislativa resultante do processo político de negociações e embates em torno da regulamentação de artigos constitucionais manteve um padrão redistributivista baseado na provisão pública universal que direciona a modelagem do atual sistema da política social brasileiro.

Esta norma legal expressa valores que configuram tipos de solidariedade.

## 2.2 CF 1988 E VALORES DE SOLIDARIEDADE

Quando os direitos sociais adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma ‘desmercadorização’ dos status dos indivíduos vis-à-vis o mercado. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101)

Dos artigos da Constituição e de leis sobre direitos e políticas sociais podem ser extraídos as acepções sobre direitos, competência e cobertura, isto é, sobre valores de solidariedade.

### 2.2.1 Base

A CF 1988 é a primeira constituição brasileira que incluiu os direitos sociais no rol das garantias fundamentais - colocando-os no mesmo patamar jurídico de direitos políticos e civis já consagrados anteriormente a esta norma legal – e com isto imprime-lhes a característica de universalidade e efetividade mediante ação do Poder Público. Além disso, as matérias da política social estão inseridas em artigos constitucionais promovendo a sua constitucionalização e o direcionamento dos setores da política social como políticas públicas de Estado que o governante do momento é compelido a implementar seguindo os parâmetros da norma legal (quadro 3, abaixo e quadro 4 no apêndice 1).

Quadro 3 Áreas de direitos e setores da política social: exemplos de artigos da Constituição Federal de 1988 e leis referentes

Áreas de Direitos e Setores da Política Social	CF88	Lei
Saúde	Art. 6º e 196º a 200º	Lei Orgânica da Saúde – Los (Lei 8.080/1990)
Previdência Social	Art. 6º e 201º-202º	Lei 8213/1991
Trabalho	CF88 Art 6º 7º e	Consolidação das Leis do Trabalho –CLT (Decreto-lei 5.452/1943)
Assistência Social	Art. 6º e 203º-204º	Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Lei 8.742/1993).
Transferência monetária: a) BPC*, b) PETI** c) Bolsa Família (focalizados)	Art. 3º - III, 6º, 7º, 203º e 227º	a) Loas–Art 20, b) Portaria 2.917/2000, Loas–Art. 1, c) Lei 10.836/2004, Decreto 5.209/2004.e Loas
d) Renda de cidadania (universal)	Art 3º - III	d) Lei 10.835/2004
Educação	Art. 6º e 205º a 214º	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9.394/96)
Habitação de Interesse Social	Art. 6º e 183º, 187º e 191º	Lei sobre habitação de interesse social (Lei 11.124/2005)
Segurança Alimentar e Nutricional	Art. 6º e 200º, 208º e 227º	Lei do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Losan (Lei 11.346/2006)

\* BPC- Benefício de Prestação Continuada \*\*PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Fonte: CF88 e Legislação social.

Quadro elaborado pela autora

Portanto, a base do sistema brasileiro da política pública social é a garantia dos direitos sociais e a efetivação pública da política social.

### 2.2.2 Competência

Cada área de direito e setor da política social tem peculiaridade sobre a quem cabe a responsabilidade primordial pela oferta e asseguramento da provisão. Esta particularidade acompanha a natureza desta provisão e dos serviços sociais ofertados em relação à formação socioeconômica capitalista onde eles operam. Por exemplo: a norma legal atual dispõe sobre a competência estatal, complementaridade de instituições privadas e regulação do setor privado no que concerne à oferta de serviços sociais das áreas de saúde, educação e previdência,

principalmente, porém, esta oferta é disputada pelo setor privado que percebe tais áreas como nichos lucrativos e, por isso, disputa, também, influência política para a reformulação da legislação que favoreça o seu entendimento como bens de mercado. As áreas de habitação social, segurança alimentar e nutricional e, assistência social estão entre as que mais enfatizam a responsabilidade pública e complementaridade com instituições privadas. As características dos serviços e bens ofertados não atraem o setor privado de mercado, mas, sim aquele ligado ao negócio da filantropia, especialmente sob motivações filantrópicas e dos incentivos fiscais a ele relacionado. As ações de transferência monetária são de responsabilidade exclusiva do Estado como é de se esperar considerando a natureza da provisão ofertada em relação àquela formação socioeconômica referida que dá relevo à aquisição de bens e renda a partir da propriedade privada da força de trabalho ou dos meios de produção e capital (quadro 5, abaixo e quadro 6 no apêndice 2).

Quadro 5 CF 1988 - Competência em relação às políticas e aos programas relativos aos direitos sociais

Áreas dos direitos e da Política Social	Competência	
	Estado	Complementaridade Instituições privadas
Saúde pública	x	x
Previdência Social	x	
Trabalho	x	x
Assistência Social	x	x
Transferência monetária BPC	x	
Transferência monetária PETI	x	
Transferência monetária Bolsa Família	x	
Transferência monetária - Renda de cidadania	x	
Educação pública	x	x
Moradia/Habitação de Interesse Social	x	x
Segurança Alimentar e Nutricional	x	x

Fonte: CF88 e Leis sociais

Quadro elaborado pela autora

Entretanto, o que caracteriza a norma legal para o sistema brasileiro da política pública social é a competência e primazia do poder público para as provisões, prestações e ofertas de serviços sociais e a complementaridade do setor privado composto de organizações empresariais, não governamentais e ligadas a igrejas, por exemplo.

### 2.2.3 Cobertura

A cobertura com o princípio da universalidade é próprio das políticas de saúde, previdência social, assistência social, transferência monetária-renda de cidadania, educação fundamental e segurança alimentar e nutricional. Porém, a concepção de que todos são destinatários é combinada com a seletividade pelo corte de renda para algumas ações da assistência social e da segurança alimentar, bem como, com o critério contributivo para a previdência e de implementação gradativa para a renda de cidadania. Ademais, para a assistência social, a segurança alimentar e a educação está prevista a priorização de segmentos sociais específicos. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Bolsa Família e a área de habitação social são destinados a grupos sociais específicos, conforme demonstrado no quadro 7, abaixo e quadro 8 no apêndice 3).

Quadro 7 CF 1988 - Cobertura de políticas e programas relativos aos direitos sociais

Áreas de direitos e Setores da Política Social	Cobertura		
	Universal	Priorização	Focalização
Saúde	x		
Previdência Social	x		
Trabalho	x	x	
Assistência Social	x	x	
Transferência monetária – BPC			x
Transferência monetária – PETI			x
Transferência monetária - Bolsa Família			x
Transferência monetária - Renda de cidadania	x		
Educação	x	x	
Moradia* / Habitação de Interesse Social**	x*	x**	x**
Segurança Alimentar e Nutricional	x	x	

Fonte: CF88 e Leis sociais Quadro elaborado pela autora

A junção dos destinatários priorizados nas políticas universais e os focalizados mostra que o sistema de política pública social brasileiro destaca os seguintes segmentos: mulheres (responsáveis pela unidade familiar, gestantes e nutrízes), criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência, famílias e pessoas empobrecidas. Esta prioridade e foco da cobertura segue o padrão histórico e internacional na oferta da proteção social pública aos grupos considerados

vulneráveis socialmente (apêndice 3). Observo que esta condição frequentemente está articulada a uma posição de classe que acarreta destituição e privação de acesso a bens e recursos materiais e culturais. Quer dizer, ter a faixa etária enquadrada na infância ou velhice, ser um ser humano do sexo feminino ou uma pessoa com deficiência, por exemplo, por si só, podem trazer experiências de vulnerabilidade, porém, a demanda por proteção e políticas sociais, não raro, também, se deve a conjugação destas experiências com o empobrecimento e desigualdade ligadas à posição de classe.

De toda forma, as legislação social brasileira prevê arranjos entre políticas universais, de prioridades e focalizadas que visem a destinação de um acréscimo de recursos e serviços para grupos sociais destacados pela idade, deficiência, pobreza e discriminação étnica, por exemplo, o que pode ter impacto redistributivo. Draibe (2003, p. 11) defende que programas focalizados não excluem “programas sociais universais, especialmente os de educação e saúde”. Sobretudo em sociedades de acentuada desigualdade social a priorização no interior de programas universais e a focalização (com distribuição de benefícios na proporção inversa das carências) pode “reduzir as chances da reprodução da desigualdade sob o manto de programas universais”. Por exemplo, o impacto positivo de políticas focalizadas de transferência monetária para a redução da desigualdade de renda e diminuição da pobreza tem sido atestado nos trabalhos de Neri (2007, 2011) e Souza (2011). Políticas universais, de priorização e focalizadas podem ser “estratégias complementares e convergentes” (FAGNANI, 2011, p. 13) de *cobertura* de um sistema de política pública social e não são, necessariamente, parte de modelos excludentes de Estados de bem estar universais ou liberais.

Para Weber (2000, p. 209), o conteúdo de uma norma jurídica “apresenta-se como uma ordem que pretende ser determinante para o comportamento de um círculo de pessoas”. Para Kelsen (1998) norma jurídica é uma disposição dirigida à conduta de pessoas e, também, às instituições, sendo que a eventual divergência com a norma implica em uma sanção.

Em relação aos componentes dos valores de solidariedade - base, competência e cobertura - a legislação, conclui-se CF1988 é uma norma jurídica que pretende determinar comportamentos orientados por valores do tipo de solidariedade política, isto é, em crenças no direitos, na primazia do Estado e complementaridade do setor privado para a provisão social e, na universalidade de políticas com arranjos de priorização e focalização. Alguns elementos da solidariedade de base societária são identificados nesta norma jurídica, principalmente, no que diz respeito ao papel das organizações da sociedade civil e, também, a focalização. Estes

elementos, no entanto, não modificaram o padrão normativo predominantemente da solidariedade política. Os parâmetros constitucionais não são compatíveis com a solidariedade de base privada, nem com a de cálculo racional (quadro 9).

Quadro 9 CF 1988 em relação aos componentes dos tipos de solidariedade

CF88 em relação aos componentes dos valores de solidariedade	Solidariedade política	Solid. de base societária	Solid. de pertença e base privada	Solid. baseada cálculo racional
Base	+	-	-	-
Competência	+	/	-	-
Cobertura	+	/	-	-

Fonte: a autora

Obs. o sinal positivo (+) indica aderência da CF 1988 ao tipo de solidariedade tendo em vista os componentes dos valores; o sinal (/) significa aderência parcial e; o sinal (-) nenhuma aderência

Mas, normas jurídicas que “declaram, reconhecem, definem, atribuem direitos” (BOBBIO, 1992, p. 77) não são suficientes para formatar, sustentar e viabilizar um sistema de política social, também são importantes as orientações políticas subjetivas que significam formas de internalização de objetos políticos. Há de se ponderar que a validação de uma norma e a orientação da conduta por elas é uma probabilidade, ou seja, o que existe é “a probabilidade de que os homens [...] considerem subjetivamente válida uma determinada ordem e orientem por ela a sua conduta prática (WEBER, 1984, p. 251). A premissa é que a motivação dos agentes para validarem a norma jurídica de um sistema protetivo são as crenças e noções compatíveis com elas.

### **3 VALORES DE SOLIDARIEDADE ENTRE VEREADORES DE CURITIBA: RELAÇÃO COM A CF 1988**

Este capítulo trata da pesquisa sobre valores dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) sobre direitos e políticas sociais. A intenção foi identificar o tipo de solidariedade que prevalece entre eles e sua congruência ou não com a solidariedade política típica da CF88. Por isso, no primeiro item, são esclarecidas as competências municipais e dos vereadores no âmbito da política social; no segundo e terceiro são abordados o problema, a hipótese e os aspectos metodológicos e; no quarto item são apresentados e discutidos os dados e resultados da pesquisa.

#### **3.1 PARLAMENTARES MUNICIPAIS E A POLÍTICA SOCIAL**

O desenho federativo brasileiro está articulado com a diretriz de descentralização da CF88. Como lembram Lipjhart (2003) e Arretche (2002) não há uma conexão em termos teóricos e históricos entre centralização e autoritarismo ou descentralização e democracia, não existindo nem mesmo esta conexão entre Estados unitários ou federalismo, entretanto, no Brasil, a direção para a descentralização é influenciada pela “oposição ao período autoritário anterior, caracterizado pela centralização de poder”. Com isso, “o Brasil se tornou um caso peculiar de federação com três esferas de governo, sendo os municípios considerados entes federativos ao lado dos estados e da União, com autonomia política, administrativa e financeira” (FRANZESE, ABRUCIO, 2009, p. 11). Seguindo um padrão internacional,

as políticas de garantia de renda permaneceram sob responsabilidade da União (previdência, compensação ao desemprego e programas assistenciais) [...]. Entretanto, diferente de outras federações, no Brasil os serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo são executados pelos governos municipais (ARRETCHÉ, 2010, p. 590).

As políticas de educação, saúde, assistência social, entre outras, são orientadas por um sistema único de desenho nacional e descentralizadas em competências próprias e concorrentes entre os entes federados (ARRETCHÉ, 2000; DRAIBE, 1997; SOUZA, 2004) (quadro 10).



Quadro 10 Competências concorrentes e competências municipais

<b>Esfera de governo</b>	<b>Serviços / Atividades (exemplos)</b>
Federal- estadual – local (competências partilhadas)	Saúde, educação e assistência social pública Habitação, saneamento e segurança no trânsito Cultura e ciência Preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural Agricultura e abastecimento familiar (segurança alimentar e nutricional) Combate à pobreza Turismo e lazer Política para pequenas empresas Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Preservação da floresta, da fauna e flora Exploração das atividades hídricas e minerais
Predominantemente local	Pré-escola e educação fundamental Saúde (unidades básicas e municipais) Preservação histórica e cultural
Apenas local	Transporte coletivo Uso do solo

Fonte: adaptado de Souza (2004)

Porém, as decisões dos governos subnacionais sobre “arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas” são largamente afetadas pela regulação federal (ARRETCHE, 2010, p. 589). Isto fica evidenciado também, pela distinção entre quem formula e quem executa as políticas públicas. No conjunto, a política social, em grande medida, é formulada pelo governo federal e executada pelos estados e, sobretudo, municípios.

Para Arretche (2010, p. 590) uma das bases de legitimidade para dotar a União “de instrumentos para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais” foi a “desconfiança com relação às práticas das elites políticas locais.” (ARRETCHE, 2010, p. 589, 590). Pesquisas da autora indicaram que uma das consequências do “papel de regulamentação e de supervisão desempenhado pela União” é a prioridade que os municípios passaram a dar aos gastos com políticas sociais (especialmente de saúde e educação) e sua relativa homogeneização, diferente de períodos anteriores. Quer dizer, há evidências que políticas públicas reguladas e com transferências universais (da união e estados) - independentemente de lealdades partidárias ou comportamento parlamentar – têm maior prioridade e há menor desigualdade de gastos nos municípios, ao contrário, políticas não reguladas e com

transferências negociadas têm menor prioridade e há maior desigualdade de desigualdade de gastos nos municípios (ARRETCHE, 2010, p. 611).

Dito de outro modo, a CF88 e leis regulamentadoras definiram a formulação e regulação federal de políticas sociais; a descentralização da execução entre os entes federados; o orçamento rígido da área e crescimento de despesas “vinculadas”; e provocaram o “*aggionarmento* da área social que perdeu inegavelmente vários traços clientelistas pretéritos, [...] e uma ‘periferização’ dos espaços burocráticos onde a patronagem política era exercida” (MELO, 2005, p. 845).

A esfera política municipal, porém, parece favorecer que as normas e leis impessoais e universais sejam burladas “para atender às demandas do universo privado” (LOPEZ, 2004, p. 156). Isto torna os municípios interessantes para pesquisas sobre compatibilidade de valores com normas jurídicas.

Os agentes na administração pública municipal envolvidos no planejamento e implementação da política social são o prefeito, secretários municipais, técnicos, vereadores e, também, conselheiros de políticas públicas.

Os parlamentares municipais têm funções legislativas, de fiscalização e controle do executivo e, também, agem por meio de indicações e requerimentos; homenagens e moções<sup>44</sup> e; atendimento aos eleitores. Isto é, se por um lado, os vereadores têm menor relevância relativa em legislar sobre matéria social, por outro, não raro, utilizam requerimentos, indicações e atendimento a demandas assistenciais, de trabalho e moradia, por exemplo, para “ampliar” seu raio de ação em áreas correlatas a esta política.

Além disso, é esperado que legisladores tenham maior probabilidade de orientar sua conduta pela norma jurídica, porém, nos municípios sua proximidade com as requisições sociais da população e o fator conexão eleitoral<sup>45</sup> podem vir a acarretar certo afastamento dos parâmetros constitucionais nas áreas da políticas social. Este é o caso de indicações solicitando “calçamento de ruas, construção de creches, escolas, quadras poliesportivas”,

---

<sup>44</sup> Segundo Lopez (2004, p. 156, 158 e 164) indicações são os meios pelos quais os vereadores “fazem o encaminhamento formal de suas solicitações ao Executivo, justificadas como medidas de interesse público”. Requerimentos “são proposições apresentadas (de maneira escrita ou verbal) pelos vereadores, solicitando informações ao Executivo. Moção “é uma proposição encaminhada ao plenário com o objetivo de exaltar as realizações e qualidades de determinada pessoa ou instituição, ou mesmo uma data comemorativa”.

<sup>45</sup> Conexão eleitoral se refere à “tradição que nasce com Downs (1957), que dá extrema importância nos processos eleitorais para as ações dos políticos, transformando-as em fator modulador das ações parlamentares (...). Assim, a atuação dos políticos no poder Legislativo é uma consequência funcional da necessidade de obter-se votos em futuras eleições.” (CERVI, 2009, p. 159).

entre outras, ligadas ao reduto eleitoral do vereador (LOPEZ, 2004, p. 158) e, também, de atendimentos à população, que contemplam “demandas dos eleitores, a maioria de caráter pessoal” (LOPEZ, 2004, p. 162). Tal atendimento pessoalizado pode reforçar a cultura da dádiva e traços clientelistas discutidos em Salles (1994) e Carvalho (2001), os quais são incongruentes com as normas constitucionais. Todavia, a conduta de vereadores que venha a reforçar uma cultura de doação não é, necessariamente, orientada por seus próprios valores, mas, pode ser uma resposta às “expectativas sociais que os eleitores têm em relação a eles...” (LOPEZ, 2004, p. 156) e, por isso, pode ser compreendida como busca por maximizar votos, de acordo com a hipótese de Downs (1999).

Portanto, os parlamentares municipais inserem-se no sistema brasileiro de proteção e política social de uma maneira mais complexa do que as suas restritas funções legislativas na área podem sugerir, posicionando-se entre funções institucionais, demandas pessoalizadas, condutas que podem ter caráter de dádiva e de conexão eleitoral. Justifica-se, assim, o interesse na identificação de valores destes agentes. A opção da pesquisa junto aos vereadores de Curitiba<sup>46</sup> da gestão 2009-2012 apoiou-se no critério de conveniência de acesso.

### 3.2 PROBLEMA E PREMISSA

*A validade consiste na possibilidade e probabilidade de os participantes de uma ação ou relação social orientar-se por uma determinada norma. “A probabilidade de que isto realmente ocorra chama-se ‘validade’ da respectiva ordem” (WEBER, 2001, p. 423, 424).*

#### 3.2.1 Problema

Nesta pesquisa a norma jurídica é entendida como a instituição de relevo na modelação da política pública social. Aliás, a própria norma jurídica pode ser o ponto deflagrador do ciclo deliberativo da política pública, constituído pela inclusão do tema/demanda na arena pública, formulação e execução. Em grande medida, este é o caso da constitucionalização da política pública social no Brasil.

---

<sup>46</sup>De acordo com o Censo do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - de 2010, o município de Curitiba tem 1.746.896 habitantes. O índice municipal de desenvolvimento humano (IDHM) está entre os melhores do Brasil: 0,856. A Câmara Municipal é composta por 38 vereadores.

O problema que norteia esta pesquisa é basicamente sobre valores, motivações e validação da norma legal. A questão é se, e em que medida, os valores dos agentes sobre direitos e política social são congruentes e podem validar a norma constitucional? Para formular a resposta é preciso identificar o tipo de solidariedade dos parlamentares municipais de Curitiba e comparar com o da CF 1988, estabelecendo relações de (in) compatibilidade entre eles.

### 3.2.2 Premissa

A perspectiva teórica e histórica adotada demonstrou que os sistemas de proteção e política social e as normas jurídicas que participam de sua modelação são saturados por valores de solidariedade. A premissa é que a motivação para a validação subjetiva de uma norma legal sobre política social são valores de solidariedade compatíveis com os parâmetros e valores expressos em tal norma. Este trabalho verificou que o tipo de solidariedade congruente com a CF88 é a solidariedade política, portanto, admite-se que valores que orientam este tipo de solidariedade possibilitam sua validação por agentes determinados.

## 3.3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

O método da pesquisa é de matriz weberiana e se fundamenta na literatura sobre política pública social e cultura política, assim como, na elaboração e operacionalização de tipos de solidariedade. A metodologia e os procedimentos adotados contemplam uma abordagem qualitativa amparada por dados quantitativos.

### 3.3.1 Construção de dados<sup>47</sup>

Para a construção dos dados foram utilizados documentos e entrevistas. Porém, no que se refere às entrevistas sobre valores é preciso considerar que

---

<sup>47</sup> As entrevistas, tabelas e testes foram realizados por Talita Nascimento, Paulo Roberto R. Hannesch, Virginia Nunes, Simone de Cássia S. da Silva e Sabrina Lissa F. L. Leme, Lucineli Pikcius B de Siqueira, Larissa Isquierdo, Diego Zamura, Pedro Boscardin, Juliane Kelm - alunas (os) do curso de Licenciatura em Sociologia da PUCPR - e Daiana Ximende - aluna do curso de Serviço Social da PUCPR. Com exceção de Pedro (PIBICJr – aluno do ensino médio), todos(as) citados(as) são bolsistas ou voluntários PIBIC. A todas(os) manifesto meu agradecimento pela imprescindível colaboração.

a) em muitos casos, supostos “motivos” e “repressões” (isto é, desde logo, motivos não reconhecidos) ocultam ao próprio agente o nexos real da orientação de sua ação, de modo que também seus próprios testemunhos subjetivamente sinceros têm valor apenas relativo. Neste caso, cabe à Sociologia a tarefa de averiguar e interpretar esta conexão... (WEBER, 2000, p. 7)

### 3.3.1.1 Entrevistas

Foram realizadas duas rodadas de entrevistas semi- estruturadas com vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) (apêndices 4 e 5).

Na primeira rodada, realizada em 2010, foram entrevistados praticamente o universo dos vereadores (35 dos 38). Seguindo sugestões da literatura trabalhada nos capítulos anteriores, o roteiro contém questões que trataram de parâmetros constitucionais da política social e solidariedade. O roteiro está norteado, também, pela teoria culturalista no que tange às dimensões cognitiva e afetiva das orientações políticas, ou seja, o conhecimento sobre um objeto político (neste caso norma legal, políticas e direitos sociais) e os sentimentos em relação a ele <sup>48</sup>.

Assim sendo, o formulário da entrevista está organizado em blocos de questões que contemplam: a) valores de solidariedade nas dimensões cognitiva e afetiva: conhecimento da CF88, competência, cobertura e base do sistema brasileiro de política social sobre direitos e políticas sociais; b) perfil educacional, sexo idade e renda e; c) perfil partidário e ideológico. As questões estão distribuídas de acordo com os objetivos específicos da pesquisa (apêndice 4 e quadro 11).

---

<sup>48</sup> Almond e Verba (1989) também se referem à dimensão avaliativa - o julgamento em relação ao objeto – que seria a junção das demais dimensões. Questões diretamente avaliativas não foram incluídas no roteiro, pois, entendeu-se que as respostas corriam o risco de estar estreitamente ligadas à avaliação de políticas governamentais conjunturais, passando pelo crivo partidário. A avaliação sobre aspectos do sistema de política pública brasileiro foi inferida das dimensões cognitiva e afetiva.

Quadro 11 Bloco de questões da entrevista com vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) sobre direitos e políticas sociais. Relação com objetivos da pesquisa e com dimensões das orientações políticas.

<b>Bloco de questões: nº das questões</b>	<b>Componentes dos valores</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Objetivos</b>
Perfil social: 16 à 20			Subsidiar a análise
Perfil Partidário - ideológico: 1 à 7			Subsidiar a análise
Valores de solidariedade: 08 à 10		Cognitiva e avaliativa	Identificar valores políticos
Valores de solidariedade: 11	Competência	Afetiva e cognitiva	Identificar valores de solidariedade Estabelecer relação com tipos de solidariedade Verificar compatibilidade com a norma jurídica
Valores de solidariedade: 12	Cobertura	Afetiva e cognitiva	Idem
Valores de solidariedade: 13 à 15	Base	Afetiva e cognitiva	Idem

Fonte: a autora

Na segunda rodada de entrevistas, realizada em 2011, 32 dos 38 vereadores foram questionados se realizam atendimento ou auxílio social direito à população, qual e para quem? A função desta entrevista é auxiliar a discussão sobre valores políticos dos vereadores sobre direitos e política social (apêndice 5).

### 3.3.1.2 Documentos

Os documentos utilizados foram a CF 1988, leis sobre políticas sociais e documentos disponíveis no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Curitiba. Neste sítio foram coletados dados sobre projetos de leis e requerimentos produzidos entre 2009 e junho de 2011 com o objetivo de verificar as atividades dos parlamentares municipais no âmbito da política social e auxiliar a análise dos resultados das entrevistas sobre valores políticos dos vereadores. Os dados foram organizados em planilhas.

#### a) Planilha para projetos de lei

Na planilha sobre os projetos de lei (apêndice 6) consta o registro dos projetos apresentados pelos parlamentares municipais entre 2009 e maio de 2011, separados por partidos e de acordo com as matérias classificadas da seguinte forma <sup>49</sup>:

a1. Honorífica: leis que homenageiam a pessoas ou entidades através da concessão de títulos honoríficos ou nomes de logradouros públicos tais como nomes de ruas, praças, escolas e outros espaços ou instituições municipais.

a2. Utilidade Pública: declara de utilidade pública associações e organizações da sociedade civil, além de projetos regulamentando usos de espaços públicos, instituindo avisos públicos e estabelecendo normas em estabelecimentos comerciais, por exemplo, por exemplo.

a3. Administrativa: cargos e remuneração dos servidores públicos e organização administrativa interna.

a4. Orçamentária e finanças: matéria sobre orçamento e plano plurianual e, também, questões financeira e tributária.

a5. Setores de políticas públicas, tais como:

- meio ambiente: referentes à preservação ambiental; reciclagem; poluição
- infra-estrutura: investimentos e providências na área de transporte, lixo, saneamento.
- segurança pública: investimentos e providências sobre policiamento e unidades de segurança.
- ciência e tecnologia: investimento público na área.
- cultura e lazer: construção e espaços públicos e estabelecimento de datas comemorativas no calendário cultural
- social: as matérias referentes à política social foram subdivididas em:

Educação: obras na área da educação; inclusão de conteúdo em disciplinas ou grade curricular e projetos sociais a serem desenvolvidos em unidades educacionais.

Saúde: obras na área da saúde; atendimento preferencial para grupos sociais específicos; medidas para atendimento ou prevenção de doenças e; divulgação e informação da população sobre questões de saúde.

---

<sup>49</sup> Os itens da planilha são uma adequação das planilhas extraídas do banco de dados de Sérgio Braga – UFPR sobre a Assembléia Legislativa do Paraná e de França (2006).

Trabalho: projetos ou vagas de emprego preferenciais para idosos, negros, índios, crianças e adolescentes; medidas de promoção da saúde ou melhoria nas condições de trabalho de trabalhadores de transporte coletivo e servidores municipais.

Assistência Social: atendimento de moradores de rua, pessoas com deficiência, criança e adolescente e idoso.

Habitação – moradia com prioridade para pessoa com deficiência, obras para (re) construção de moradia.

Afirmativa : temas relacionados à questão étnica, geracional e de gênero e sexualidade, tais como, projetos contra discriminação e proteção de grupos étnicos, geracionais de gênero e de pessoa com deficiência

#### b) Planilha sobre requerimentos

Na planilha de requerimentos consta a matéria de requerimentos efetuados pelos parlamentares no período de 2009 até maio de 2011. O registro foi efetuado por nome e partido do vereador e mediante a elaboração da seguinte classificação (apêndice 7):

b1. Infraestrutura na qual estão incluídos requerimentos que tratam de temas tais como:

- melhorias nas condições das ruas para o trânsito: pinturas, recapeamento, tapa buracos, recuperação de calçadas, sinalização, lombadas.
- construção ou melhoria em espaços de lazer, equipamentos e mobiliários públicos: jardinetes, canchas de areia, pista de skate, bicicross, iluminação pública, limpeza, prestação de serviços públicos, telefonia pública.
- obras e melhorias no saneamento básico: boca de lobo, manilhas, verificação de águas fluviais, desobstrução de bueiros.

b2. Transporte coletivo: aumento na frota, abrigos e mudanças nos pontos, etc.

b3. Segurança pública: ronda, permanência de policiais, instalação de câmeras.

b4. Construção ou melhoria de equipamentos sociais: casa de repouso, unidades de educação infantil.

b5. Fiscalização: vigilância sanitária.

b6. Doações: ambulância, brinquedos, artigos esportivos.




### 3.3.2 Tratamento de dados

Optei pelo tratamento dos dados a partir de “ferramentas que contemplem uma abordagem qualitativa amparada por dados quantitativos”. Por isso, foram realizados testes estatísticos “para a produção de informações sobre variáveis categóricas” que permitem que “informações qualitativas a respeito dos eventos pesquisados sejam tratadas a partir de técnicas que [...] promovem análises quantitativas” (CERVI, 2010, p. 3). A perspectiva adotada é que esta opção confere maiores chances de objetividade para a análise comparativa.

Os testes escolhidos como mais adequados aos dados foram o de independência e de correlação Q de Yule que requerem a agregação dos dados<sup>50</sup>. O teste de independência visa “identificar se duas variáveis apresentam alguma associação ou correlação estatisticamente perceptível. Se houver, ela pode ter diferentes intensidades – ser fraca, forte, etc.” (CERVI, 2010, p. 23). O teste de correlação indica esta força que deverá ser de no máximo. Sendo assim, os testes Q de Yule respondem sobre a associação entre variáveis, mas, não permite afirmar a direção desta associação. Nas ciências sociais os valores para definir a correlação com força baixa ou alta dependem das próprias variáveis e discussão teórica em questão. Nesta pesquisa foi considerada útil a convenção sugerida por Meireles (2001) (quadro 12).

Quadro 12 Convenção para interpretação do resultado do teste Q de Yule

Valor de Q	Frase adequada
+0,70 ou mais	Uma associação positiva muito forte
+0,50 a +0,69	Uma associação positiva substancial
+0,30 a +0,49	Uma associação positiva moderada
+0,10 a +0,29	Uma associação positiva baixa
+0,01 a +0,09	Uma associação positiva desprezível
0,00	Nenhuma associação
-0,01 a -0,09	Uma associação negativa desprezível
-0,10 a -0,29	Uma associação negativa baixa
-0,30 a -0,49	Uma associação negativa moderada
-0,50 a -0,69	Uma associação negativa substancial
-0,70 ou menos	Uma associação negativa muito forte



		Variável X		
		Sim	Não	Totais
Variável Y	Não	A	B	A+B
	Sim	C	D	C+D
Totais		A+C	B+D	N

Fonte: Meireles (2001, p. 127)

<sup>50</sup> A opção pelos testes Q de Yule foi devido ao N pequeno com dispersão de respostas das entrevistas entre as alternativas distribuídas nas caselas das tabelas.

Os dados foram agregados pela posição dos vereadores no espectro partidário-ideológico por ser um dos critérios interno ao sistema político, diferente de agrupamentos por perfil social (tais como por idade, renda ou escolaridade), por exemplo. Todavia, este trabalho não tem o objetivo de abordar a literatura sobre ideologia e partidos político, quer dizer, a variável posição no espectro partidário-ideológico tem somente a função dar suporte à realização dos testes e à compreensão dos resultados.

### 3.3.3 Análise

A análise foi realizada mediante a mobilização da base teórica sobre direitos e política social. A necessidade da agregação dos dados encaminhou a discussão sobre as orientações políticas dos vereadores de acordo com sua posição no espectro partidário-ideológico. Mas, a principal estratégia analítica foi a elaboração e operacionalização de uma tipologia de solidariedade.

#### 3.3.3.1 Tipologia de solidariedade

A tipologia apresentada no capítulo 1 (quadro 2) foi operacionalizada da seguinte forma: no capítulo 1 os componentes dos valores que orientam os tipos foram desmembrados; no capítulo 2 estes componentes foram comparados com os artigos constitucionais para identificar o tipo de solidariedade característico da CF88 e; no capítulo 3, a discussão dos resultados da pesquisa com vereadores foi pautada pelos componentes dos valores de solidariedade (quadro 11) para indicar o tipo que prevalece entre eles. Com isso, obteve-se os parâmetros para a análise da congruência entre os valores dos parlamentares e a norma jurídica, ou seja, para a comparação entre o tipo de solidariedade dos vereadores e o da CF 1988.

A partir destes procedimentos de construção, tratamento e análise, os resultados obtidos são os apresentados a seguir.

### 3.4 VALORES DE VEREADORES SOBRE DIREITOS E POLÍTICA SOCIAL

A discussão dos resultados da pesquisa está dividida em cinco subitens. Os três primeiros seguem os blocos de questões da entrevista sobre valores (quadro 11) os quais são referentes a) às noções ideológicas que permitem traçar o perfil partidário-ideológico dos vereadores, b) aos valores de solidariedade, ou seja, às noções sobre base, cobertura e competência no âmbito das políticas sociais e, c) ao conhecimento sobre legislação social que fornece indícios sobre a dimensão cognitiva destes valores. Estes blocos permitem revelar o tipo de solidariedade predominante entre os vereadores em relação a cada um desses aspectos de referência e compará-los com o tipo característico da CF 1988. O quarto subitem trata da conduta dos vereadores por meio da apresentação de dados sobre atendimento à população e produção legislativa. Estes dados são apresentados com a função de auxiliar a compreensão dos valores. No quinto subitem foi elaborada uma síntese dos resultados com a comparação geral entre o tipo de solidariedade dos vereadores e da CF 1988.

Em suma, com o objetivo de identificar e comparar tipos – operacionalizando a tipologia de solidariedade – os resultados foram organizados da seguinte forma: noções ideológicas, valores de solidariedade, conduta e comparação.

#### 3.4.1 Perfil social e partidário-ideológico <sup>51</sup>

O perfil partidário-ideológico dos trinta e cinco vereadores entrevistados<sup>52</sup> foi construído a partir de suas opiniões sobre hierarquia, posição social, responsabilidade do Estado e, papel da população e da administração na elaboração de políticas sociais. Estas variáveis permitiram analisar noções mais ou menos igualitárias e favoráveis à dimensão social da cidadania. O perfil baseou-se, também, nas motivações dos parlamentares para participar de organizações sociais e para realizar atendimento aos eleitores. Esta variável possibilitou a análise de valores sobre direitos, ajuda, civismo e de cálculo racional.

---

<sup>51</sup> Referência: questões 1 à 7 e 16 à 20 do roteiro da entrevista (anexo 4).

<sup>52</sup> O universo é de 38 parlamentares municipais.

A faixa etária dos vereadores varia de 21 até acima de 72 e concentra-se entre 32 e 61 anos (80,0%), sendo que a maior parte (34,3%) tem entre 42 e 51 anos. A maioria deles é do sexo masculino (85,7%) (tabelas 1 e 2 do apêndice 8).

Mais da metade (57,1%) dos parlamentares entrevistados cursou ensino superior completo ou mestrado e doutorado (completos ou não), um deles tem o ensino médio incompleto e o restante ensino médio completo ou superior incompleto. Mais da metade, também, (68,6%) alega ter renda familiar de 20<sup>53</sup> até 30 salários mínimos (sm). Estes valores correspondem à renda considerada alta<sup>54</sup>. Cerca de 48,0% dos parlamentares declararam que a sua renda familiar era entre 05 e 20 sm, isto é, rendas média e alta antes de assumir o cargo (tabelas 3, 4 e 5 do apêndice 8). De todo modo, o perfil estritamente educacional e de renda familiar condiz com uma trajetória pessoal característica das classes média e alta.

Entre os entrevistados, 21 (60%) são filiados a partidos à direita do espectro ideológico<sup>55</sup> (direta e centro-direita), com a seguinte distribuição: PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira, 14 vereadores (40,0%); DEM – Democratas, 3 (8,6%); PP - Partido Progressista, 1 (2,9%); PRP - Partido Republicano Progressista, 1 (2,9%); PSC - Partido Social Cristão, 1 (2,9%) e; PSL - Partido Social Liberal, 1 (2,9%). O restante, 14 (40,0%) são filiados a partidos de esquerda (partidos de esquerda e de centro-esquerda), distribuídos da

---

<sup>53</sup> Em 2009, ocasião das entrevistas, o salário do vereador em Curitiba era de a ganhar R\$ 9.280,00 mil (aproximadamente 20 salários mínimos). Atualmente é de R\$ 10.400,00 mil.

<sup>54</sup> Faixa de renda baseada no Banco de Dados Agregados do IBGE. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. Isto é, renda baixa (até 2 salários mínimos - sm); renda média (mais de 2 sm até 10 sm); renda alta (mais de 10 sm). Uma divisão mais detalhada destes grupos de renda encontra-se no roteiro da entrevista (anexo 2).

<sup>55</sup> Um critério substantivo de classificação de direita e esquerda é a maior afinidade com a liberdade ou com a igualdade, respectivamente. Outro fator a ser considerado é a anuência com algum grau de intervenção social e econômica do Estado e, também, com o modo mais ou menos democrático de intervencionismo estatal, o que configura uma esquerda e uma direita mais ou menos democrática politicamente e mais ou menos libertária socialmente (BOBBIO, 1995; SINGER, 2000), bem como uma posição ideológica central. Para a literatura brasileira os partidos de esquerda são, por exemplo: PT, PCB, PC do B, PCO, PDT, PHS, PMN, PPS, PSB, PSTU e PV; de centro: PMDB e PSDB; de direita: PFL, PL, PPB e PTB, além de PAN, PGT, PRN, Prona, PRTB, PSC, PSD, PSDC, PSL, PSN, PST, PT do B e PTN (MIGUEL, MACHADO, 2007). Carreirão (2006) distribui da seguinte forma: direita: PP (PPB; PPR; PDS); PFL; PRN; PDC; PL; PTB; PSC; PSP; PRP; PSL; PSD, e PRONA; centro: PMDB e PSDB; esquerda: PT; PDT; PPS; PCdoB; PSB; PV; PSTU; PCO e PMN.

seguinte forma: PT - Partido dos Trabalhadores, 3 (8,6%); PDT - Partido Democrático Trabalhista, 3 (8,6%); PSB - Partido Socialista Brasileiro, 3 (8,6%); PPS - Partido Popular Socialista, 2 (5,7%); PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro <sup>56</sup>, 2 (5,7%) e; PV - Partido Verde, 1 (2,9%). Portanto, à direita há maior concentração de vereadores filiados ao seu centro e, à esquerda, aos partidos distribuídos a partir dele <sup>57</sup>.

A hipótese de Downs (1999, p. 123), para fins de um modelo teórico, que uma “ideologia é uma afirmação pública a respeito de política partidária, já que contém ou implica propostas específicas de ação” tem sido objeto de debate. Interroga-se sobre a utilidade, ou não, de considerar a posição partidário-ideológica para análises sobre valores e condutas. Em outras palavras, questiona-se “em que medida as diferenças ideológicas supostas entre os partidos se manifestam efetivamente em opiniões e ações (coligações eleitorais, coalizões de governo, políticas públicas etc.) dos membros dos diversos partidos” (CARREIRÃO, 2006, p. 137). Posiciono-me a favor de sua utilidade como auxiliar para a interpretação sobre valores políticos.

Segundo Bobbio (1995, p. 71) “para um partidário da direita a *igualdade* como elemento tradicional da ideologia de esquerda torna-se *nivelamento*; para um partidário da esquerda, a *desigualdade* [...] torna-se *ordenação hierárquica*” (grifo nosso). A partir desta concepção os parlamentares foram interrogados sobre hierarquia e desigualdade social.

A maioria dos vereadores (65,7%) concorda total ou parcialmente com a afirmação de que sem hierarquia bem definidas nenhuma ordem social se sustenta e 28,6% discordam total ou parcialmente (tabela 6 do apêndice 8). Dividindo-os pela posição no espectro partidário-ideológico, observa-se que 76,2% vereadores posicionados à direita e, 66,7% à esquerda

---

<sup>56</sup> O perfil ideológico do PMDB é diverso a depender do local e período de análise (BRAGA, 2006). No Paraná, o PMDB historicamente fez coligações com partidos de esquerda e por isso pode ser considerado de centro-esquerda, o que é corroborado por Souza Perissinotto e Braunert (2006) e Perissinotto, Codato, Fuks e Braga (2007).

<sup>57</sup> A “distinção entre direita e esquerda não exclui de modo algum, [...] o espaço central entre os dois extremos, normalmente designado, e bastante conhecido, com o nome de ‘centro’.[...] A individuação deste espaço intermediário torna possível uma compreensão mais articulada do sistema, já que permite distinguir um centro mais vizinho da esquerda, ou centro-esquerda, e um centro mais vizinho da direita, ou centro-direita...” (BOBBIO, 1995, p. 35-37).

concordam. A mesma porcentagem de vereadores concorda, também, que uma sociedade é melhor se “cada um souber seu devido lugar” (tabelas 7 e 8) <sup>58</sup>.

Tabela 7 Opinião sobre hierarquia social por posição ideológica (%) (vereadores, gestão 2009-2012)

Sem hierarquias sociais, econômicas e políticas bem definidas nenhuma ordem se sustenta	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esq		Total	
	N	%	N	%	N	%
Discorda totalmente ou em parte	5	23,8	4	33,3	9	27,3
Concorda totalmente ou em parte	16	76,2	8	66,7	24	72,7
Total	21	100,0	12	100,0	33*	100,0

\*Dois vereadores de partidos de esquerda não responderam.

Fonte: a autora

Tabela 8 Opinião sobre posições sociais por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba gestão 2009-2012)

Uma sociedade é melhor se cada um souber seu devido lugar	Direita / centro-direita		Esq/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Discorda totalmente ou em parte	6	28,6	6	42,9	12	34,3
Concorda totalmente ou em parte	15	71,4	8	57,1	23	65,7
TOTAL	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Fonte: a autora

Os testes acusaram dependência estatística entre as variáveis posição no espectro partidário-ideológico e opinião (Delta 0,035). Os vereadores de posição à direita tendem a concordar com esta afirmação e há menos vereadores à esquerda do que o esperado estatisticamente que concordam. A associação entre as variáveis é moderada (Qxy 0,30), há 30,0% de chance a mais de encontrar vereadores à direita com esta opinião.

Bobbio (1995, p. 86) distingue inigualitarismo liberal do inigualitarismo autoritário argumentando que uma “sociedade liberal, na qual a liberdade de mercado gera desigualdades, não é uma sociedade rigidamente hierárquica.” Isto é, a ideologia liberal

podendo ser vista sob certos aspectos como anti-igualitária, não pode ser confundida com as ideologias [...] que [...] devem ser mais corretamente chamadas de ‘hierárquicas’ e não de inigualitárias. [...] As desigualdades sociais que o liberalismo tolera seriam qualitativamente diversas das desigualdades a que se refere o pensamento hierárquico.

Neste sentido, os dados sugerem que os parlamentares municipais de posição partidário-ideológico de direita/centro-direita tendem mais do que os de esquerda/centro-

<sup>58</sup> A opção deste ponto em diante é por apresentar tabelas de cruzamento e fazer a descrição dos resultados dos testes para todas as variáveis a serem trabalhadas.

esquerda a ter noções ligadas ao inigualitarismo autoritário, ou mais, exatamente, crenças hierárquicas.

Outro modo de aferir o perfil ideológico dos parlamentares municipais é pela concepção sobre principal responsabilidade do Estado: 42,9 % escolheram a alternativa garantir bem estar social; 28,6% manter a ordem e; 17,1% respeitar as liberdades individuais (tabela 9 do apêndice 8).

As alternativas “manter a ordem” e “respeitar liberdades individuais” foram conjugadas para isolar a opção “garantir bem estar social” diretamente articulada aos direitos sociais. Desta forma, entre os vereadores que responderam a questão (31 dos 35 entrevistados) 51,6% escolheram manter a ordem ou respeitar a liberdade individual (com predomínio da opção manter a ordem) e 48,4% elegeram garantir bem estar social (tabela 10 no apêndice 8)<sup>59</sup>.

Entre os parlamentares municipais os valores conservadores de manutenção da ordem e os liberais<sup>60</sup> estão polarizados em relação aos valores sobre garantias públicas aos direitos sociais. Como observado, a maior parte das respostas sobre responsabilidade do Estado foram favoráveis a estas últimas. Em segundo lugar a escolha recaiu sobre a manutenção da ordem. Mas, as noções sobre manutenção da ordem e bem estar social podem revelar uma ideia comum de um Estado com capacidade interventiva ativa. Quer dizer, a manutenção da ordem geralmente é representada mediante um Estado forte, por sua vez, a garantia do bem estar social requer

---

<sup>59</sup> Os testes indicaram que as variáveis posição no espectro partidário-ideológico e noção sobre responsabilidade do Estado podem ser consideradas independentes (Delta 0,007).

<sup>60</sup> O ideário liberal tem como eixo central “os princípios da liberdade e da responsabilização individuais” (MAGALHÃES, 2001, p. 570). Em Hayek (1981) a ênfase é para a liberdade econômica e do livre mercado (em referência a uma ordem espontânea), a liberdade política no sentido principal da limitação do poder do governo e limitação das esferas de intervenção de políticas governamentais e, também, a proteção do domínio privado do indivíduo ligada à instituição da propriedade privada. O núcleo do ideário conservador, por sua vez, é a desconfiança das intenções e ações a favor de mudanças que não “respeitam a ordem” e a aprovação de incorporação de mudanças numa espécie de acomodação fluente. O risco da mudança advinda da ação intencional para a coesão social (efeito disruptivo) e os seus possíveis efeitos não esperados (efeitos perversos) justifica a orientação conservadora. Desta forma, esta disposição é próxima a dos reformistas (OAKESHOUT, 1981).

uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade [...]. Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – portanto, com o objetivo de limitar o poder – os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário...” (BOBBIO, 1992, p. 72).

Tal noção comum sobre maior poder do Estado, que os diferem das crenças sobre Estado liberal, possui conteúdos distintos entre si, pois a manutenção da ordem, geralmente, é acompanhada de validação do controle e dispositivos de coação individuais e sociais e a de bem estar valida regulação econômica e distribuição de bens considerados sociais.

Para alguns autores estas duas formas de força do Estado não ocorrem necessariamente de forma concomitante. Se a ênfase é colocada no primeiro caso, configura-se um Estado menos ou não democrático, no segundo um tipo de democracia social. Autores liberais e defensores do Estado de bem estar social como Marshall o compreendiam como uma realização que completava “as liberdades individuais e a participação democrática com um conjunto de aquisições sociais e econômicas” (HIRSCHMAN, 1991, p. 131, tradução nossa). Argumento que coincide com o de socialistas não-marxistas como Polanyi (2000, -, 297) para quem “as antigas liberdades e direitos civis serão acrescentados ao fundo da nova liberdade gerada pelo lazer e pela segurança que a nova sociedade oferece a todos. Uma tal sociedade pode-se permitir ser ao mesmo tempo livre e justa”.

Para outros, como Hayek (1981) não haveria diferença essencial entre as duas formas de Estado interventor, pois, “as disposições do Estado de bem estar constituem um perigo para as liberdades individuais e para uma sociedade democrática” (HIRSCHMAN, 1991, p. 155, tradução nossa).

Além da responsabilidade do Estado, os vereadores foram questionados sobre o papel da população e da administração pública na construção de políticas sociais. A maior parte (60,0%) considera que a população tem condições de participar da condução de políticas sociais. Entre os vereadores à esquerda 71,4% partilham desta opinião e os testes mostraram que os de posição de direita/centro-direita tendem a discordar (Delta – 0,046 e  $Q_{xy}$  - 0,39 - correlação com força moderada) (tabela 11).



Tabela 11 Opinião sobre participação da população e políticas sociais por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)

As políticas sociais são matérias de políticos e de técnicos do gov. A grande maioria da população não tem condições para participar da condução delas	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Concorda	10	47,6	4	28,6	14	40,0
Discorda	11	52,4	10	71,4	21	60,0
Total	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Obs. Uma das casas com frequência menor que 5. O coeficiente serve apenas para descrição e não para predição.

Fonte: a autora

Um número expressivo de vereadores (85,7%) participa de organizações e associações (tabela 12 do apêndice 8). As associações citadas são, principalmente, associações de bairro, organizações não governamentais filantrópicas, conselho de políticas públicas, movimentos sociais, entre outros e, os motivos alegados para o envolvimento com elas foram, basicamente, cívicos, ajuda e mais explicitamente ligados às eleições.

As razões classificadas como cívicas<sup>61</sup> foram o compromisso com causas sociais e políticas (06 respostas) e interesse pelo objetivo da associação (05). Nesta rubrica poderia ser acrescido o apoio ao bairro (03). Todavia, como tradicionalmente os vereadores iniciam sua carreira política e/ou têm redutos eleitorais em bairros, é preferível sua junção com as respostas classificadas como motivos eleitorais. Neste sentido, foram mescladas como motivações explicitamente eleitorais as respostas que indicavam a importância da visibilidade para o vereador (03 respostas); a requisição do cargo (03) e; o apoio ao bairro (06) (tabela 13).

Tabela 13 Motivação para participar em associações sociais por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para o associativismo	Direita/centro direita		Esq/centro esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Cívico	7	33,3	4	28,6	11	31,4
Ajuda	5	23,8	5	35,7	10	28,6
Eleitoral	5	23,8	4	28,6	9	25,7
Não participa	4	19,0	1	7,1	5	14,3
TOTAL	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Fonte: a autora.

Cabe salientar que, a despeito de detalhamentos ou junções, possivelmente, todos os motivos alegados estão incluído no que Downs (1999) considera como motivação principal

<sup>61</sup> Para Almond & Verba (1989) a concepção de civismo é de uma combinação da participação sociopolítica moderada com a confiança nas instituições e agentes políticos.

que explica as condutas de membros de partidos políticos em democracias competitivas: a busca pelo voto, ou seja, a conexão eleitoral. Porém, para efeito da análise dos valores, os diferentes motivos alegados serão levados em conta.

Os testes mostram que existe uma inclinação para a solidariedade cívica entre vereadores à direita/centro-direita do espectro partidário-ideológico e entre os à esquerda o maior número é para motivações caracterizadas como de ajuda<sup>62</sup>.

Além de participar de associações, 94,3% dos vereadores também realizam atendimento direto à população (tabela 17 do apêndice 8). Apesar de tal atividade não serem parte das atribuições e funções legais do cargo, a questão da entrevista iniciava dizendo se o parlamentar realizava atendimento ou atividade social “na condição de vereador” (apêndice 4). Entre os entrevistados apenas 1 respondeu que não realizava porque não era atribuição do legislador e outro disse que realizava, porém, não como parte do exercício do cargo.

Os atendimentos citados foram voluntariado em entidades filantrópicas, palestras sobre temas pelos quais militavam, encaminhamentos para serviços sociais e demandas ao executivo, por exemplo <sup>63</sup>. Os motivos alegados foram, basicamente, ajuda, civismo, e mais explicitamente eleitorais. As razões classificadas como cívicas<sup>64</sup> foram o compromisso com causas sociais e políticas (03 respostas) e interesse pelo objetivo da associação (03). A classificação motivos explicitamente eleitorais condensou: necessidade da vida política (01 resposta); a requisição do cargo (09) e; o interesse pelo bairro (02) (tabela 18).

---

<sup>62</sup> A motivação ligada explicitamente à eleição foi isolada em relação das demais. O teste mostra que as variáveis podem ser consideradas independentes (Delta 0,003) conforme o dado que maioria dos vereadores, seja de posição ideológica à esquerda ou à direita, realiza mais atividades cívicas e de ajuda. Com o motivo de ajuda isolado, observa-se que vereadores à direita tendem a ter motivações cívicas ou eleitorais e, há menos vereadores de esquerda/centro-esquerda que o esperado estatisticamente com estas motivações (Delta 0,022); a força da correlação é baixa (Qxy 0,2) indicando que há 20,0% de chance a mais de encontrar vereadores à direita/centro-direita com motivos cívicos ou eleitorais (tabela 17 no anexo 8). No caso do destaque para a motivação cívica, os testes mostram que vereadores à direita tendem a ser motivados pelo civismo e há um número menor que o estatisticamente esperado de vereadores à esquerda com esta motivação (Delta -0,026); a força da associação é baixa (Qxy -0,22) (tabelas 14 a 16 no anexo 8).

<sup>63</sup> O detalhamento sobre o que é realizado como atendimento social pelos vereadores encontra-se num próximo item do capítulo.

<sup>64</sup> As respostas de dois vereadores gerou dúvida sobre se seria mais correto classificar como civismo ou militância política estritamente. No entanto, a melhor opção pareceu ser civismo porque os motivos alegados foram importância de “defender quem não tem voz” ou da “participação em movimentos sociais”, indicando proximidade com concepção de civismo de Almond & Verba (1989), isto é, a participação social e política moderada combinada com a confiança nas instituições e agentes políticos.

Tabela 18 Motivação para realizar atendimentos à população por posição ideológica (vereadores de Curitiba gestão 2009-2012)

Motivos para realizar atendimento à população	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	N	%	N	%
Ajuda	12	57,1	4	26,7	16	44,4
Eleitoral	7	33,3	5	33,3	12	33,3
Cívico	1	4,8	5	33,3	6	16,7
Não realiza	1	4,8	1	6,7	2	5,6
TOTAL	21	100,0	15*	100,0	36*	100,0

\* Um mesmo vereador destacou dois motivos.

Fonte: a autora

Quando se trata de atendimentos sociais, os vereadores à direita inclinam-se para a solidariedade beneficente entre e, os vereadores à esquerda/centro-esquerda distribuem suas escolhas nos diversos itens <sup>65</sup>. Todavia, quando se trata de motivos para participar de associações, a solidariedade tende a ser cívica, o que é esperado, levando em conta a relação teoricamente mais estreita entre, por um lado, civismo e associativismo e, por outro, ajuda e doação para atendimentos sociais.

Para entender melhor estas motivações dos entrevistados os dados sobre associações e atendimento social foram mesclados. Com esta junção prevalece o maior número de motivos afeitos à solidariedade beneficente de base societária (motivação em ajudar), seguido pela solidariedade baseada no cálculo racional (motivações explicitamente visando as eleições) (tabela 21).

<sup>65</sup> Os testes mostraram que as variáveis posição partidário-ideológica e motivações eleitoral ou cívica/ajuda podem ser consideradas estatisticamente independentes (Delta, 0,002). Com o motivo de ajuda isolado em relação aos demais, observa-se que vereadores de posição à direita tendem a alegar a motivação para ajudar e há menos vereadores com esta motivação entre os vereadores à esquerda/centro-esquerda (Delta - 0,076), a força da associação é substancial (Qxy -0,58). O motivo cívico não foi isolado devido ao número muito baixo numa das casas e a relação maior que 70:30 (77,7% dos vereadores realizam atividades e atendimentos sociais por motivação de ajuda ou eleitoral) o que inviabiliza a realização do teste q de Yule e demonstra a dependência entre as variáveis (tabela 19 e 20 no anexo 8).

Tabela 21 Motivação para participar de associações e para realizar atendimentos à população por posição ideológica (vereadores de Curitiba gestão 2009-2012)

Motivos para participar de associações e realizar atendimentos	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	N	%	N	%
Ajuda	17	45,9	9	34,6	26	41,3
Eleitoral	12	32,4	9	34,6	21	33,3
Cívico	8	21,6	8	30,8	16	25,4
TOTAL	37	100,0	26	100,0	63	100,0

Fonte: a autora

Os testes para motivos para participar de associações juntamente com motivos para o atendimento à população mostram que entre vereadores à direita do espectro partidário-ideológico, há uma inclinação para a solidariedade beneficente e a do tipo baseada no cálculo racional. As respostas dos vereadores à esquerda/centro-esquerda estão distribuídas entre os itens<sup>66</sup>.

Entretanto, a solidariedade baseada no cálculo racional pode ter maior relevância na perspectiva de Downs, já mencionada e, também, segundo Lopez (2004) que, ao discutir condutas especificamente de vereadores, lembra que atividades sociais muitas vezes são cobradas pela própria população que atribui ao vereador esta função. Neste sentido, a conduta dos entrevistados que participam de associações e, também, realizam atendimento social orientados pelo valor da ajuda (conduta, aliás, que tende a reforçar a noção da dádiva e traços clientelistas da cultura política brasileira) pode ser uma resposta às expectativas dos eleitores como parte do jogo político e busca por maximizar votos.

Os resultados sobre noções a respeito de hierarquia, desigualdade, responsabilidade do Estado, bem como, sobre associativismo e atendimento social permitiram identificar o perfil

<sup>66</sup> A motivação eleitoral foi isolada em contrapartida com as demais e os testes demonstram que as variáveis motivação e posição partidário ideológica são praticamente independentes (Delta 0,005). As variáveis são dependentes para as motivações dicotomizadas em ajuda e cívico/eleitoral no sentido que os vereadores à direita tendem a ter motivos de ajuda (Delta -0,027, Qxy -0,23). São dependentes, também, para motivações cívica e eleitoral/ajuda, pois, 74,6% dos vereadores alegam motivos eleitorais ou de ajuda. Reforçam estes dados os resultados com testes considerando apenas as respostas de vereadores com motivos de ajuda e cívico (eliminando o eleitoral), ajuda e eleitoral (eliminando o cívico) e eleitoral e cívico, os quais mostraram que para os dois primeiros casos os vereadores à direita tendem a ter motivos de ajuda e há menos vereadores à esquerda com esta motivação - a associação entre as variáveis é moderada (Delta 0,036, Qxy 0,31) e baixa (Delta, 0,020, Qxy 0,17), respectivamente e; para o último caso (motivos eleitorais e cívicos), os vereadores à direita tendem a ter motivos de cunho eleitoral (Delta 0,018, Qxy 0,14) (tabelas, 22 a 27 no anexo 8).

partidário-ideológico na Câmara dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) como sendo *conservador-hierárquico combinado com valores da solidariedade de base societária (principalmente beneficente) e da solidariedade baseada no cálculo racional*. Este perfil é mais adequado, porém, não exclusivamente, para os vereadores de posição partidário-ideológica de direita/centro-direita.

### 3.4.2 Valores de solidariedade

Neste item são discutidos os valores dos vereadores centrados nos componentes dos valores de solidariedade – base, cobertura e competência no âmbito da política social. Estes valores são discutidos em relação à norma constitucional e, junto a isso, são estabelecidas relações com características gerais do modo como esta política é efetivada. Isto porque, provavelmente, para entender os valores dos vereadores a respeito da norma é preciso, também, levar em conta suas percepções subjetivas e experiência com o modo, ao menos aparente, do funcionamento dos diversos setores da política social.

#### 3.4.2.1 Base: noções sobre direitos <sup>67</sup>

Os vereadores entrevistados foram estimulados a escolher quais entre os itens arrolados numa lista reconheciam como direitos sociais. Excluindo uma resposta anulada, observa-se que todos identificaram o direito à saúde e, com exceção do item transferência de renda, todos os demais listados apresentaram porcentagens de escolha acima de 80,0% (tabela 28), apontando para forte anuência com a norma legal.

---

<sup>67</sup> Referência: questões 13 à 15 do roteiro da entrevista (anexo 4).

Tabela 28 Áreas reconhecidas como direitos sociais pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)

Direitos	Sim		Não		Resp anulada		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Saúde	34	97,1	0	0	1	2,9	35	100,0
Educação	33	94,3	1	2,9	1	2,9	35	100,0
Previdência social	33	94,3	1	2,9	1	2,9	35	100,0
Trabalho	32	91,4	2	5,7	1	2,9	35	100,0
Habitação	32	91,4	2	5,7	1	2,9	35	100,0
Assistência social	29	82,9	5	14,3	1	2,9	35	100,0
Segurança alimentar e nutricional	28	80,0	6	17,1	1	2,9	35	100,0
Transferência monetária	17	48,6	17	48,6	1	2,9	35	100,0

Fonte: a autora

Em grande medida, os valores percentuais de concordância ilustram a própria história das políticas e direitos sociais. Conforme descrito no primeiro capítulo, no final do século XIX e primeira metade do século XX o núcleo da legislação social era a saúde, previdência social, educação, regulação de salários, relações e condições de trabalho - isto é, serviços e prestações sociais articulados ao mundo e necessidades do trabalho – e, também, assistência aos empobrecidos e incapacitados para o trabalho. Durante o século XX e no XXI, o rol dos direitos sociais foi ampliado com os direitos ao lazer, assistência social, trabalho como um bem social, segurança alimentar e nutricional e, transferência monetária baseada em direitos (nas variações renda de cidadania universal ou renda mínima focalizada nas pessoas de baixa renda<sup>68</sup>), por exemplo, (DRAIBE, 1989, CASTRO et al, 2009). A CF 1988 incorpora estes direitos sociais mais recentes junto aos demais direitos sociais, imprimindo a todos eles o estatuto de direitos fundamentais, ou seja, com característica de efetividade mediante ação do Poder Público (quadro 3 e apêndice 1).

Entretanto, a despeito das altas porcentagens da identificação de direitos, no cômputo geral, 55,9% dos parlamentares não reconheceram como direito um ou mais itens arrolados, sobretudo, aqueles recentemente incorporados na legislação social, ou seja, transferência monetária, segurança alimentar e nutricional e assistência social (tabela 29).

<sup>68</sup> Atualmente no Brasil os dois principais programas de transferência monetária- o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) – são classificados como uma forma de renda mínima focalizada. Há, também, a lei referente à renda de cidadania que indica gradual universalidade, porém, até estes dias sem implementação (ver quadro 3).

Tabela 29 Áreas sociais identificadas por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Qual área identifica como direito social (lista apresentada)*	Direita/Centro-Direita		Esquerda/Centro-Esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Identifica todos direitos	7	35,0	8	57,1	15	44,1
Exclui uma ou mais áreas dos direitos	13	65,0	6	42,9	19	55,9
Total	20	100,0	14	100,0	34**	100,0

\* saúde, educação, previdência social, trabalho, habitação, assistência social, segurança alimentar e nutricional, transferência monetária. \*\* uma resposta anulada

Fonte: a autora

Há dependência estatística entre as variáveis posição partidário-ideológica e reconhecimento de direitos (Delta 0,54). Vereadores de posição à direita tendem a excluir uma ou mais áreas dos direitos garantidos constitucionalmente e, há menos vereadores à esquerda, do que o estatisticamente esperado, que fazem estas escolhas. O resultado dos testes aponta uma associação moderada entre as variáveis (Qxy 0,42), indicando que há 42,0% a mais de chance de encontrar vereadores desta posição partidária-ideológica que não reconhecem direitos tais como os à assistência social, à segurança alimentar e, principalmente e, à transferência monetária <sup>69</sup>.

No momento da elaboração do questionário foi levado em consideração a história e cultura política no âmbito da política social, por isso, os vereadores foram questionados se programas sociais, no geral, poderiam desestimular o trabalho e sobre a garantia legal da transferência monetária, especificamente.

Isto é, desde suas protoformas no século XVI, as medidas protetivas e assistenciais públicas eram destinadas às camadas empobrecidas, principalmente, com caráter de beneficência e proteção provisória e reduzida a fim de não desestimular a aceitação de trabalho. Tais programas eram aceitos apenas para os considerados com alguma incapacidade para o trabalho. Estas regra e cultura sofreram rupturas no sentido da universalidade ao longo do século XX. Mas, neste processo há a permanência de traços daquela cultura histórica que parecem ter sido reforçados pela onda neoliberalizantes das últimas décadas. De todo modo,

<sup>69</sup> Daqui para frente serão apresentados apenas os dados em tabelas, ou não, e os resultados dos testes. Lembrando que para todos os casos a interpretação é a seguinte: o resultado (Delta positivo ou negativo) diferente de zero mostra que há dependência estatística entre as variáveis e a força da correlação (Qxy) vai de fraca à substancial considerando a referência apresentada no quadro 14 (CERVI, 2010; MEIRELES, 2001). A dependência estatística aponta tendência com base na opinião e noções dos vereadores de direita/centro-direita e com sentido contrário para os da esquerda.

em comparação com outras áreas de direitos como saúde e educação, é histórica a maior rejeição de políticas e programas de assistência social, segurança alimentar e transferência monetária contínuos e com base no princípio de eliminação da pobreza e no direito universal, mesmo quando há normas institucionais neste sentido, como é o caso da CF1988 e de leis específicas que, a partir de 1990, têm direcionado a garantia de “pecúnia em espécie em prol da redução da desigualdade, desvinculados da assistência aos incapacitados ao trabalho (idosos e deficientes)” (FIGUEIREDO, 2006, p. 143).

As perguntas planejadas no roteiro (apêndice 4), portanto, previam, com base na história, a possível e agora comprovada rejeição dos entrevistados a estes programas. Para melhor identificar estas noções os vereadores foram questionados se concordavam, ou não, que beneficiários de programas sociais em geral (comumente entendidos como de assistência social, alimentação e renda) tendiam a não querer trabalhar – no sentido coloquial de se “encostar” no Estado, sendo que cerca de 62% deles concordaram total ou parcialmente. Separando-os por posição ideológica nota-se que aproximadamente metade dos vereadores à esquerda e a maioria dos à direita responderam concordaram com a afirmação. Também foi solicitado que os parlamentares respondessem se concordavam ou não que a implementação programas de transferência monetária, particularmente, fosse um direito de cidadania garantido na legislação. O padrão anterior se repetiu com cerca de 62,0% discordando totalmente ou em parte (tabela 30).



Tabela 30 Opinião sobre a relação entre programas sociais e trabalho e sobre garantia legal de transferência monetária, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Opiniões sobre programas sociais e trabalho e garantia legal de transferência de renda	Dir/centro-direita		Esq/centro-esq		Total Parcial		Outra resposta		Total de vereadores	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<i>Beneficiários de programas sociais tendem a não querer trabalhar ("encostam no Estado")</i>										
Discorda totalmente	1	2,9	2	5,7	3	8,6	32	91,4	35	100
Discorda em parte	4	11,4	4	11,4	8	22,9	27	77,1	35	100
Concorda em parte	9	25,7	2	5,7	11	31,4	24	68,6	35	100
Concorda totalmente	6	17,1	5	14,3	11	31,4	24	68,6	35	100
<i>Programas de transferência monetária deveriam ser garantidos na legislação como direitos de cidadania</i>										
Discorda totalmente	8	22,9	6	17,1	14	40,0	21	60,0	35	100
Discorda em parte	6	17,1	2	5,7	8	22,9	27	77,1	35	100
Concorda em parte	4	11,4	1	2,9	5	14,3	30	85,7	35	100
Concorda totalmente	2	5,7	5	14,3	7	20,0	28	80,0	35	100

\*Um vereador filiado a partido de esquerda e um de direita não responderam à questão sobre programas sociais e trabalho. Um vereador de partido de direita não respondeu à questão sobre transferência monetária e garantia legal

Fonte: a autora

Vereadores à direita tendem a concordar com a afirmação que programas sociais podem desestimular o trabalho (Delta 0,051; Qxy 0,44) e, também, tendem a discordar da inscrição da transferência monetária como um direito (Delta 0,031; Qxy 0,27). Portanto, para as duas questões há coerência entre a posição partidário-ideológico e as opiniões dos parlamentares filiados aos partidos de direita/centro-direita, embora a força moderada e baixa<sup>70</sup> da associação entre as variáveis é um indício que parte dos vereadores à esquerda apresenta certa inconsistência ao partilhar destas opiniões (tabelas 31 e 32 no apêndice 8).

No conjunto, as noções sobre direitos entre os vereadores são de reconhecimento dos direitos sociais como é o esperado *no tipo de solidariedade política*. Todavia, a separação dos direitos e da política social em áreas mostrou um quadro menos homogêneo no que se refere a identificação de direitos (quadro 13).

<sup>70</sup> Neste e nos demais resultados em que a força da correlação é baixa é preciso considerar que o baixo coeficiente pode ser devido ao reduzido número de casos (baixo N).

Quadro 13 Base dos valores de solidariedade. Comparação entre valores de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) e CF 1988

Áreas de direitos e Setores da Política Social	Base – CF 1988	Noções dos Vereadores
	Direito social	Compatibilidade com a CF 1988
Saúde	x	+
Previdência Social	x	+
Trabalho	x	+
Educação	x	+
Moradia/Habitação de interesse social	x	+
Segurança Alimentar e Nutricional	x	+
Assistência Social	x	+
Transferência monetária	x	/

\*Legenda: o sinal positivo (+) indica predomínio de compatibilidade entre valores dos vereadores e CF 1988; o sinal (/) significa aderência parcial e; o sinal (-) nenhuma aderência  
Quadro elaborado pela autora

A maior parte dos parlamentares associa programas sociais com desestímulo ao trabalho e não concordam com a inclusão de programas de transferência monetária na legislação como direito de cidadania. Ficou demonstrado que vereadores de posição partidário-ideológica à direita tendem a ter estas opiniões. Isto é coerente com um critério de Bobbio (1995, p. 17) para distinguir direita e esquerda, ou seja, diferente da primeira, para esta última a liberdade é, ao mesmo tempo, liberdade de coação e liberdade da miséria. Mas, como já mencionado em outra ocasião, existe um debate teórico sobre este critério, pois, a noção geral de liberdade significando, também, aquisições e seguranças sociais públicas é compartilhada por autores que não são de esquerda, mas, adeptos do ideário da cidadania social como Marshall (1967) e de um liberalismo com, por assim dizer, consciência social, como Amartya Sen (1997).

Os testes corroboraram este debate, pois, por um lado, indicaram dependência entre as variáveis posição no espectro partidário-ideológico e noções sobre direitos e política social, mostrando tendências de vereadores à direita que reforçam a perspectiva bobbiana, por outro, a força da correlação, baixa ou moderada, mostra compartilhamento de noções com vereadores à esquerda <sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Este baixo coeficiente pode significar compartilhamento, porém, é preciso considerar, também, o baixo N, pois, o reduzido número de casos pode, também, causar redução no coeficiente.

As áreas que os vereadores menos identificam como direitos e a opinião sobre programas sociais e transferência monetária sugerem que suas opiniões sobre políticas voltadas, principalmente, para a classe de baixa renda, denotam baixa noção sobre os direitos deste segmento social. Esta conclusão é reforçada pelo fato da maioria dos vereadores realizarem ações sociais em organizações da sociedade civil e, também, na forma de atendimento social motivados em ajudar.

Quer dizer, é possível supor que, em relação às medidas sociais destinadas aos segmentos empobrecidos e com privações sociais, parte considerável dos vereadores se inclina a dar suporte às ações realizadas por voluntarismos, organizações da sociedade civil e, por programas de governo (os quais dependem da vontade do governante e do momento político favorável à sua implementação) e tendem a não apoiar políticas e programas com base no direito que exige sua efetivação pelo Poder Público. Isto denota entre vereadores valores do *tipo de solidariedade benéfica*.

Portanto, a base dos valores de solidariedade entre os vereadores tem aspectos congruentes com a CF1988, no que diz respeito identificação geral dos direitos e outros incompatíveis assentados na noção de ajuda.

Esta inconsistência, provavelmente, se deve, por um lado, à experiência dos vereadores nas organizações políticas que promovem um conhecimento especializado sobre a norma legal, conforme discussão de Michels (1982) e Schumpeter (1961) sobre o processo de socialização nas organizações e, por outro, à inserção na cultura política brasileira impregnada pela noção de doação e dívida, conforme Carvalho (2001), Reis (2000) e Salles (2004), pois, os valores sobre um objeto político estão fundamentadas nos processos de socialização primária e, também, contínuos ao longo da trajetória pessoal e profissional (ALMOND & VERBA, 1989).

Conforme Converse (1964), os valores nem sempre são coerentes entre si e as noções de uma mesma pessoa sobre um mesmo objeto podem apresentar contradições. Para Weber (2000, p. 7), num mesmo agente, pode existir uma luta de motivos (motivações em conflito) e de repressões (não reconhecimento das motivações pelos próprios agentes), isto é, “diante de situações dadas, os agentes humanos ativos estão frequentemente expostos a impulsos contrários que se antagonizam”.

### 3.4.2.2 Cobertura da política social <sup>72</sup>

No atual sistema brasileiro de política social existem setores de políticas universais, universais com priorizações e, focalizados (apêndice 3). Uma questão da entrevista teve a função identificar as noções dos vereadores sobre isso. É esperado que a opinião sobre este tópico esteja perpassada pelo conhecimento dos parlamentares sobre a CF 1988 e legislação social, mas, também, pela sua experiência com o modo externo como a política é operacionalizada. Isto porque, se as políticas públicas são direcionadas pela norma legal, a sua formulação e execução é um processo político que envolve interpretações, valores e interesses de agentes políticos, da burocracia do Estado e da sociedade civil, processo esse que pode alterar as próprias características inscritas na norma (MARQUES, 2000, MARQUES, 2003; SOUZA, 2006).

A partir de uma lista, os entrevistados foram solicitados a opinar sobre a cobertura de políticas públicas sociais, escolhendo, para cada setor, se os destinatários seriam todas as pessoas ou algumas. Os dados sobre a política social em conjunto demonstram a dependência estatística entre variáveis. A maioria (72,7%) dos vereadores vinculados tanto aos partidos à direita quanto a à esquerda têm noções de universalidade (tabela 33 no apêndice 8).

Entretanto, os dados desagregados para cada setor da política social são coerentes com os resultados obtidos anteriormente sobre identificação de direitos, ou seja, em grande medida há coerência com o princípio da universalidade da CF 1988, porém, para transferência de monetária, assistência social e segurança alimentar, a tendência é encontrar a noção de focalização entre vereadores à direita (tabelas 34 e 35).

---

<sup>72</sup> Referência: questão 12 do roteiro da entrevista (anexo 4).

Tabela 34 Número de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) que consideram que políticas sociais deveriam ser universais por posição ideológica

Consideram políticas sociais que deveriam ser <i>universais</i>	Direita/centro direita		Esquerda/ centro esq		Total parcial: vereadores com esta opinião		Total de vereadores	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	21	60,0	13	37,1	34	97,1	35	100,0
Trabalho	17	48,6	14	40,0	31	88,6	35	100,0
Saúde	20	57,1	10	28,6	30	85,7	35	100,0
Previd.social	15	42,9	12	34,3	27	77,1	35	100,0
Habitação	15	42,9	9	25,7	24	68,6	35	100,0
Seg. alim e nut	13	37,1	10	28,6	23	65,7	35	100,0
Assistência social	9	25,7	9	25,7	18	51,4	35	100,0
Transf. monetária	9	25,7	7	20,0	16	45,7	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 35 Número de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) que consideram que políticas sociais deveriam ser focalizadas, por posição ideológica

Consideram políticas sociais qd deveriam ser <i>focalizadas</i>	Direita/centro direita		Esquerda/ centro esq		Total parcial: vereadores com esta opinião		Total de vereadores	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	0	0	1	2,9	1	2,9	35	100,0
Trabalho	4	11,4	0	0	4	11,5	35	100,0
Saúde	1	2,9	4	11,4	5	14,3	35	100,0
Previd.social	6	17,1	2	5,7	8	22,9	35	100,0
Habitação	6	17,1	5	14,3	11	31,4	35	100,0
Seg. alim e nut	8	22,9	4	11,4	12	34,3	35	100,0
Assistência social	12	34,3	5	14,3	17	48,6	35	100,0
Transf. monetária	12	34,3	7	20,0	19	54,3	35	100,0

Fonte: a autora.

A resposta da maioria dos vereadores sobre *saúde* e *educação* (85,7% e 97,1% respectivamente) é compatível com a exigência constitucional de universalidade (quadro 8 no apêndice 3). Isto novamente demonstra que as noções dos vereadores sobre a norma legal acompanha a história da política social, pois, são estes os primeiros direitos consagrados na formação dos Estados de bem estar, tornando-se o seu núcleo junto com a previdência social e habitação social. A alta porcentagem mostra a dependência estatística entre as variáveis posição no espectro partidário-ideológico e opinião sobre cobertura destas políticas. Quase todos os vereadores (com exceção de um) que discordaram da norma legal, dizendo que tais políticas sociais são focalizadas, estão posicionados à esquerda, ao contrário do que ocorreu

para as demais políticas sociais. A histórica e cultura política no âmbito do sistema da política social podem elucidar esta adesão, maciça de vereadores posicionados à direita para a universalidade destas políticas já que, para os setores liberais, a atenção à saúde e, principalmente, à educação foi parte de medidas iniciais de proteção social pública ligada à qualificação para o trabalho e à condição para o desenvolvimento econômico. Ainda hoje, gastos públicos com a educação estão relacionados à importância da “qualificação do trabalhador e formação de capital humano como um componente importante de competitividade internacional” e, também, há um elo entre gastos em saúde como parte da “ênfase mais ampla [...] no desenvolvimento do capital humano” (AVELINO, BROWN, HUNTER, 2007, p.230-231). Apesar do lugar estratégico da saúde e educação, Bacha e Schwartzman (2011, p. 4 e 5) discutem a insuficiência da oferta, precariedade e baixa qualidade de alguns serviços destas políticas. Esta é uma das razões destas políticas universais funcionarem, em parte, aos moldes da focalização. Segundo os autores, o sistema da política da saúde brasileira é “no papel, um dos mais completos e abrangentes do mundo” nele, prevalecem o “gasto público e o acesso universal; mas, na prática, [...] dominam os gastos privados e os planos de saúde” para as classes de renda alta e média. A política da saúde é acessada maciçamente pela classe de baixa renda, e, em menor medida, também pelos estratos superiores de renda, especialmente para serviços de alto custo e complexidade. Se isto indica, em alguma medida, o caráter universal da política, há uma distorção, pois, “as famílias situadas nos três décimos de renda mais pobres recebem proporcionalmente menos recursos do SUS [Sistema Único da Saúde] do que as famílias nos décimos de renda superiores”. Por sua vez, a educação pública universal – que abrange nove anos do ensino fundamental - tem sido destinada, na prática, para os segmentos empobrecidos. As classes de renda alta e média utilizam, principalmente, os serviços educacionais ofertados pelo setor privado. Quer dizer, o modo como as políticas de saúde e educação são operacionalizadas acaba por fomentar, na prática, um grau de focalização incongruente com a norma legal.

Na opinião de 88,6% dos vereadores a política de *trabalho* é universal, o que está de acordo com a norma jurídica, pois, a política do trabalho tem como base os artigos constitucionais sobre o direito ao trabalho e a lei trabalhista de caráter universal. Medidas sociais de garantia de vaga e estabilidade no trabalho são destinadas a segmentos específicos como pessoa com deficiência e gestante. Isso caracteriza a política social do trabalho como universal com priorização social (quadro 8 no apêndice 3). A norma legal sobre o trabalho direciona a política social do trabalho em três eixos: direitos trabalhistas daqueles que estão

inseridos em postos de trabalho (sobre as condições do exercício do trabalho, relação empregador-empregado, demissão, salários, férias, salubridade etc.); programas sociais como qualificação, geração de emprego e renda e intermediação de mão de obra e; medidas para aquisição e exercício do trabalho via garantia pública. Quer dizer, o terceiro eixo é da redistribuição social do trabalho via desmercadorização pela política social <sup>73</sup>. Na atualidade, a operacionalização da política do trabalho dá mais ênfase aos dois primeiros eixos do que ao terceiro. Diante das características desta política social e do perfil ideológico conservador-hierárquico dos vereadores <sup>74</sup>, infere-se que a alta porcentagem de anuência é em favor mais da universalidade das leis trabalhistas do que de possíveis medidas sociais garantidoras e redistributivas do trabalho como um bem social.

Algo semelhante poderia ser dito para a política da *habitação*. Na opinião de 68,6% dos vereadores esta política é universal, coerente com a concepção constitucional de direito à moradia. Os demais entrevistados estão alinhados com as leis sociais que orientam as políticas habitacionais de interesse social focalizadas nos segmentos empobrecidos e, entre eles, a priorização para determinados grupos como mulheres, idosos e pessoas com deficiência (quadro 8 no apêndice 3). São os vereadores à direita que tendem a considerar a política da habitação universal (Delta 0,017, Qxy 0,16<sup>75</sup>), o que demonstra que, provavelmente, os parlamentares à esquerda do espectro partidário-ideológico, dão ênfase à habitação de interesse social e não ao direito geral de moradia (tabela 36 no apêndice 8). Dito de outro modo, a política social da habitação tem como base o direito fundamental à moradia - e nisto cabe a discussão anterior sobre sua capacidade de desmercadorização – e, também, é de vertente focalista voltada, por um lado, para o financiamento habitacional direcionado às pessoas com rendimento aceito por agências financeiras estatais e, por outro lado, para programas sociais destinados à classe de baixa renda previstos pela lei da habitação de interesse social. É no interior da lei e de programas sociais focalizados nos segmentos empobrecidos que são destacadas as prioridades para mulheres, idosos e pessoas com deficiência, por exemplo. Por isso, a habitação de interesse social pode ser considerada

---

<sup>73</sup> Segundo Bobbio (1992), a natureza de um direito social qualquer é que seu exercício ou efetivação vincula-se à ação interventiva (positiva) do Estado, desta maneira, como o trabalho é um dos direitos fundamentais garantidos pelo artigo 6º da CF88, então seu exercício, quer dizer, a garantia mesmo do trabalho como um bem social seria competência do Estado e não do mercado de trabalho.

<sup>74</sup> Aferido no item 3.5.1 deste trabalho.

<sup>75</sup> Para este e demais casos em a força da correlação é baixa é preciso levar em conta o baixo N, pois, o reduzido número de casos pode, também, causar redução no coeficiente.

focalizada com priorização (quadro 8 no apêndice 3). Considerando estes elementos, as noções favoráveis à universalidade ou à focalização estão em consonância com a norma legal.

A operacionalização da *previdência social* também pode aparentar uma duplicidade, pois os artigos constitucionais incluem a previdência entre as políticas universais com oferta de benefícios previdenciários desta natureza e, também, outros benefícios na modalidade contributiva (quadro 8 no apêndice 3). Em consonância com a norma legal, 77,1% dos vereadores opinaram que esta política é destinada a todos.

Para a política e programas *de transferência monetária*, tanto a resposta dos 54,3% dos vereadores que escolheram a alternativa de focalização como, também, do restante que a entenderam como universal, podem ser consideradas congruentes com a norma jurídica. Isto porque a lei de transferência monetária de caráter universal - orientada pelos princípios fundamentais da CF88 - não está regulamentada e não orienta uma política social vigente (FIGUEIREDO, 2006). Alguns artigos constitucionais ligados à seguridade social e as leis relativas orientam as políticas públicas de transferência monetária com base no direito e focalizada (quadro 8 no APÊNDICE 3). Com isso, atualmente no Brasil, os dois principais programas de transferência monetária- o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) – são classificados como transferência monetária com base no direito e focalizada (quadro 3). Vereadores à direita tendem a considerar que tais políticas e programas deveriam ser destinados a grupos específicos (Delta 0,017; Qxy 0,14). Vereadores à esquerda/centro-esquerda se dividem sobre esta opinião (tabela 37 no apêndice 8).

A maior parte dos vereadores considera as políticas da *assistência social* e da *segurança alimentar e nutricional* como focalizadas (65,7% e 51,4%, respectivamente), o que as coloca como os setores de maior discordância com a norma legal. A tendência é que vereadores à direita tenham esta opinião (Delta - 0,051, Qxy -0,41 para assistência social e, Delta, - 0,023, Qxy - 0,21 para segurança alimentar) (tabelas 38 e 39 no apêndice 8). As normas legais sobre ambas estabelecem a universalização e, também, a priorização de serviços, equipamentos sociais e destinação de recursos para grupos sociais específicos como pessoas empobrecidas e, entre elas, pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, principalmente (quadro 8 no apêndice 3). Estes são, praticamente, os mesmos grupos sociais que foram o foco de medidas assistenciais de sistemas de proteção tradicionais, como discutido no capítulo que trata da história da política social. Isto faz com que haja semelhança aparente entre o modo de operacionalização destas políticas universais na atualidade - que tem a base no direito – e os sistemas e a cultura tradicionais da proteção social focalizada e



pautada pela ajuda e caridade. Portanto, as noções de vereadores sobre focalização da assistência social e da segurança alimentar demonstram incompatibilidade com a norma jurídica e se alinham com traços das medidas assistenciais tradicionais.

Os dados sobre cobertura demonstram que prevalece a concordância entre as noções dos parlamentares municipais e a norma legal. Isto ocorreu em maior grau para os setores da educação, do trabalho e da saúde e, em menor grau para os da assistência social e da segurança alimentar e nutricional. Os resultados separados para cada política social mostram que, além da convergência geral com a CF 1988, há aspectos que coincidem com a trajetória histórica da política social, a cultura política tradicional e com sua operacionalização atual, especialmente no caso da habitação, assistência social e da segurança alimentar e nutricional (quadro 14).

Quadro 14 Cobertura de políticas sociais. Comparação entre valores de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) e CF 1988

Áreas de direitos e Setores da Política Social	Cobertura – CF 1988		Noções dos veread.
	Universal	Focalizada	Compatibilidade com a CF 1988
Educação	x		+
Trabalho	x		+
Saúde	x		+
Previdência Social	x		+
Moradia / Hab.de Interesse Social	x	x	+
Transferência monetária	x	x	+
Segurança Alimentar e Nutricional	x		/
Assistência Social	x		/

\*Legenda: o sinal positivo (+) indica predomínio de compatibilidade entre valores de vereadores e CF 1988; o sinal (/) significa aderência parcial e; o sinal (-) nenhuma aderência  
Quadro elaborado pela autora

A predominância da escolha focalização recaiu sobre os vereadores à direta para quase todos os setores da política social, exceto saúde e educação. Nenhum entrevistado escolheu esta alternativa para todas as políticas, mas, sim algumas entre outras universais. Isto pode ser interpretado, por um lado, pelo acionamento de algum critério de justiça utilizado pelos entrevistados para justificar a destinação de serviços e recursos para um grupo social, no sentido dado por Fagnani (2011) e Draibe (2003) de um arranjo virtuoso entre políticas

sociais universais e focalizadas, como tratado em capítulo precedente. Por outro lado, todos os vereadores, à direita ou à esquerda, que identificaram para quem a política escolhida deveria ser destinada disseram “aos mais necessitados”, “aos mais carentes” ou “a quem mais precisa”. Para Telles (2000) tais termos seriam uma manobra linguística que transfigura direitos em benesse e caridade e denotam valores divergentes das garantias políticas e legais de cidadania.

Portanto, levando em consideração os resultados compatíveis com a norma legal, mas, também, os que denotam certa aderência à trajetória histórica e cultura política tradicional, pode-se concluir que, em relação às noções sobre cobertura da política social, entre os vereadores prevalece o tipo de *solidariedade política* e há traços da *solidariedade beneficente*.

#### 3.4.2.3 Competência no âmbito da política social <sup>76</sup>

As crenças dos vereadores sobre competência foram aferidas por meio de uma questão sobre responsáveis pelas políticas setoriais. Em 89,0% dos casos o Estado foi indicado como responsável primordial (61,8%) ou exclusivo (27,2%), havendo algumas divergências em relação a políticas sociais específicas, tais como previdência social e transferência monetária (tabela 40).

Tabela 40 Noções de vereadores de Curitiba (gestão 2009-12) sobre competência no âmbito de políticas sociais setoriais

Competência no âmbito de setores da política social	Só Estado		Princ. Estado		Só soc. civil		Princ. soc.civil		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Saúde	10	28,6	24	68,6	0	0	1	2,9	35	100,0
Habitação	10	28,6	24	68,6	0	0	1	2,9	35	100,0
Assist. social	07	20,0	24	68,6	0	0	4	11,4	35	100,0
Educação	08	22,9	23	65,7	0	0	4	11,4	35	100,0
Trabalho	05	14,3	21	60,0	0	0	9	25,7	35	100,0
Previd. social	12	34,3	21	60,0	0	0	2	5,7	35	100,0
Seg. alim. e nut.	11	31,4	20	57,1	0	0	4	11,4	35	100,0
Transf. monetária	11	32,4	19	55,9	1	2,9	4	11,8	34*	100,0
Total	74	27,2	168	61,8	1	0,4	29	10,7	272	100,0

\* Um vereador à direita não respondeu sobre transferência monetária

Fonte: a autora

<sup>76</sup> Referência: questão 11 do roteiro da entrevista (anexo 4).

No geral, há acentuada compatibilidade com a norma jurídica brasileira que privilegia o Estado como alicerçador dos direitos sociais e para o estabelecimento dos padrões da política social. O que é o mesmo que dizer que privilegia “o cidadão como categoria formal e, portanto, impessoal para a atribuição de direitos” e escamoteia, total ou parcialmente, diferenças como as de gênero, cultura e classe social, “efetivamente ativas na vida das comunidades” (LAVALLE, 2003, p. 89), ou seja, tais diferenças são consideradas apenas na diretiva de políticas setoriais com priorizações ou focalizadas inseridas no conjunto da política pública social (quadro 5 e apêndice 2).

Entre os que optaram pelos itens *exclusivamente Estado e principalmente Estado* o maior número é de vereadores à esquerda e entre os que escolheram *principalmente e exclusivamente sociedade civil* a maioria está posicionada à direita. Isto demonstra coerência entre valores e posição partidário-ideológica (tabela 41).

Tabela 41 Opinião sobre competência em relação a cada política social setorial, por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)

Escolha sobre competência em relação à cada uma das políticas sociais	Direita/centro-direita		/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Só Estado	40	23,8	34	32,7	74	27,2
Ambos- principalmente Estado	102	60,7	66	63,5	168	61,8
Ambos – principalmente sociedade civil	25	14,9	4	3,8	29	10,7
Somente sociedade civil	1	0,6	0	0	1	0,4
Total	168	100,0	104	100,0	272	100,0

Fonte: a autora

Os vereadores que escolheram as alternativas *principalmente ou exclusivamente sociedade civil* eram estimulados a escolher uma instituição da sociedade civil listada. Apenas vereadores filiados aos partidos de direita/centro-direita citaram as seguintes instituições em ordem crescente de indicações: Sindicato (1), Igreja (1), ONGs (2), Comunidade/vizinhança (4), Família (4), Empresa (7).

A maior frequência de indicações para comunidade, família e empresas denotam valores da solidariedade societária do tipo beneficente. Enquanto que a CF 1988 ao tratar da parceria entre órgãos públicos e privados indica o tipo cívico da solidariedade.

Esta distribuição entre as instituições da sociedade civil, também, está relacionada com os valores dos parlamentares sobre políticas de trabalho, transferência de renda, assistência social e segurança alimentar e nutricional, as quais estão entre as que foram escolhidas em maior número como sendo de competência da sociedade civil (tabela 43 no apêndice 8). Os valores sobre o trabalho de cerca de 26,0% parecem favorecer mais uma concepção de oferta

pelo mercado do trabalho e menos de ações sociais públicas ligadas às relações e postos de trabalho, por exemplo. Os valores de cerca de 11,0% para cada uma das demais políticas mencionadas estão relacionados à tradição de ajuda e caridade e à maior rejeição destas áreas como parte do rol dos direitos sociais, conforme discussão empreendida nos itens anteriores sobre a história, as bases e a cobertura dos valores de solidariedade.

A observação das respostas dos vereadores para cada política social específica em relação à sua posição no espectro partidário-ideológico (tabelas 42 a 44 no apêndice 8) auxilia a compreensão do alto ajuste geral dos valores com a CF 1988. A maioria dos vereadores tem noções sobre as políticas da saúde, da previdência social e da habitação compatíveis com a norma legal. Para a saúde (Delta 0,017, Qxy, 0,16), previdência social (Delta 0,011, Qxy 0,09) e, mais acentuadamente para a habitação (Delta 0,045, Qxy 0,41), são os vereadores à direita que tendem a escolher a competência *principalmente do Estado* ao invés das outras alternativas possíveis (tabelas 45 a 50 no apêndice 8). Entre estas políticas, as noções sobre a previdência social denotam menor adesão comparativa com a norma legal que preconiza a exclusividade do Estado, ficando a cargo do setor privado a previdência privada (quadro 5 e apêndice 2).

As noções da maior parte dos vereadores sobre as políticas da educação, segurança alimentar, transferência monetária, assistência social e trabalho, também, são, em grande parte, congruentes com a norma legal. Para estas políticas, os vereadores à direita tendem a escolher as alternativas ou *competência exclusiva do Estado* ou *exclusiva/principalmente sociedade civil* ao invés da opção pela responsabilidade primordial do Estado <sup>77</sup> (tabelas 51 a 60 no apêndice 8). As noções destes vereadores para a educação são menos congruentes com a norma legal que estabelece a competência do Estado para esta política complementada pelo setor privado. Sendo assim, nem compete exclusivamente ao Estado nem principalmente à sociedade civil. O mesmo pode ser dito para a assistência social e segurança alimentar (quadro 5 e apêndice 2). As noções sobre a política de transferência monetária tem maior adesão à norma apenas entre aqueles vereadores que escolheram competência exclusiva do Estado.

Entre as políticas apontadas por todos os vereadores, à esquerda e à direita, como de competência principalmente da sociedade civil, o maior número é da política do trabalho (25,7%). Como praticamente todos os parlamentares reconheceram o trabalho como direito

---

<sup>77</sup> Resultados dos testes: Delta -0,023, Qxy -0,21; Delta -0,029, Qxy -0,24; Delta, -0,034, Qxy -0,29; Delta -0,04; Qxy -0,39 e; Delta, 0,046; Qxy 0,39 para as políticas de educação, segurança alimentar e nutricional, transferência monetária, assistência social e trabalho, respectivamente.

social e a maioria deles considerou este setor da política como universal (tabelas 28 e 34) é provável que aqueles vereadores que entendem que a política do trabalho é primordialmente de responsabilidade da sociedade civil tenham noções mais ligadas à oferta do mercado de trabalho e às leis que regulam relações de trabalho do que valores favoráveis às garantias públicas e programas sociais de trabalho, propriamente, conforme discussão apresentada no item sobre a cobertura da política social.

A transferência monetária e segurança alimentar e nutricional estão entre as políticas com as maiores porcentagens para a alternativa da competência exclusiva do Estado (cerca de 30,0%). Estes setores estão, também, entre aqueles de menor aceitação como direitos (tabela 28), por isso, pode-se inferir que alguns dos vereadores que indicam o Estado como responsável exclusivo concordariam mais com políticas públicas com caráter de ajuda e vontade do governante do que como exigência legal que configura o direito de cidadania.

Os resultados sofrem alterações quando a política social é compreendida como um sistema único e apenas as respostas homogêneas a todo conjunto é considerada. A minoria dos vereadores— 31,4% - escolheu a primazia ou exclusividade do Estado para todas as políticas sociais e o restante fez opções distribuindo cada setor entre diferentes responsáveis (tabela 61).

Tabela 61 Noções sobre competência no âmbito do conjunto da política social, por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)

Competência em relação ao conjunto da política social (ps)	Direita/ centro-direita		Esquerda/centro- esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Para todos os setores da ps: só Estado	0		1	7,1	1	2,9
Para todos os setores da ps : principalmente Estado	5	23,8	5	35,7	10	28,6
Para todos os setores da ps : principalmente sociedade civil	0	0	0	0	0	0
Para todos os setores da ps: somente sociedade civil	0	0	0	0	0	0
Um ou mais setores da ps: diferentes responsáveis	16	76,2	8	57,1	24	68,6
Total	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Fonte: a autora

Vereadores à direita tendem a distribuir a competência entre Estado e sociedade civil a depender do setor da política social (Delta 0,046, Qxy 0,41) (tabela 62 no apêndice 8). É preciso notar, todavia, que, por um lado, nenhum vereador atribuiu à sociedade civil a responsabilidade primordial ou exclusiva por todas as políticas sociais e, por outro lado, o primeiro e o segundo maiores números de respostas para cada um dos setores separadamente (exceto para o setor do trabalho) são prioridade e exclusividade do Estado, respectivamente.

Com isso, permanece a compatibilidade geral dos valores com o princípio constitucional do Estado afiançador de aquisição e fruição de bens sociais, princípio, este, historicamente nuclear na formatação dos sistemas públicos de proteção social, oposto à designação pelo setor privado de critérios de decisão e formulação de ações sociais para públicos percebidos pelas necessidades e não pelo status generalizante e formal da cidadania (LAVALLE, 2003; DRAIBE, 1989).

Os resultados demonstram que há concordância entre as noções dos vereadores e a norma constitucional. A trajetória de inserção e aprendizado dos vereadores nas organizações políticas pode ter contribuído para esta aquiescência.

Entretanto, os valores dos vereadores divergiram de regras específicas para algumas políticas setoriais cuja competência é praticamente exclusiva do Estado, tais como a previdência social e transferência monetária (quadro 15). Especialmente no primeiro caso, o setor privado oferta serviços que, embora regulados pelo Estado, não são parte complementar dos serviços públicos aos moldes de serviços sociais de assistência social ou saúde, por exemplo (apêndice 2).

Quadro 15 Competência no âmbito de políticas sociais. Comparação entre valores de vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) e CF 1988

Áreas de direitos e Setores da Política Social	Competência – CF1988		Noções dos Vereadores
	Estado	Complementaridade do setor privado	Compatibilidade com a CF 1988*
Saúde pública	X	X	+
Trabalho	X	X	+
Assistência Social	X	X	+
Educação pública	X	X	+
Moradia/Habitação de Interesse Social	X	X	+
Segurança Alimentar e Nutricional	X	X	+
Transferência monetária	X		/
Previdência social	X		/

\*Legenda: o sinal positivo (+) indica predomínio de compatibilidade entre valores de vereadores e CF 1988; o sinal (/) significa aderência parcial e; o sinal (-) nenhuma aderência.

Quadro elaborado pela autora

De todo modo, em relação ao componente competência dos valores de solidariedade prevalece entre os vereadores a *solidariedade política*, também, característica da CF 1988, porém, no aspecto da interação entre órgãos públicos e privados, estes agentes têm noções da *solidariedade benéfica* e a CF 1988 indica noções pertinentes à solidariedade de base societária do tipo cívico.

### 3.4.3 Dimensão cognitiva dos valores <sup>78</sup>

Pela perspectiva culturalista as orientações políticas sobre um objeto decorrem da experiência e, também, do conhecimento dos agentes em relação a ele (ALMOND & VERBA, 1989), por isso os vereadores foram incentivados a fazer uma avaliação geral sobre o modo como os direitos e políticas sociais estão dispostos na CF 1988 e, em seguida, a citar artigos constitucionais, leis e programas sociais das esferas federal, estadual e municipal que lembrassem.

A maior parte dos parlamentares municipais, à esquerda e à direita do espectro partidário-ideológico, considerou que os temas sociais estão bem contemplados na Constituição<sup>79</sup>. A justificativa mais frequente para as respostas positivas foi a garantia de direitos (gerais ou especificamente sociais) (25,7%) e para as respostas negativas foi a necessidade de reforma ou atualização da Constituição (25,7%) (tabela 64).

---

<sup>78</sup> Referência: questões 8 à 10 do roteiro da entrevista (anexo 4)

<sup>79</sup> Delta -0,005 tabela 63 no anexo 8 )

Tabela 64. Justificativas das opiniões sobre temas sociais na CF 1988, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)

Temas sociais estão contemplados de forma satisfatória na CF 1988?	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
<i>Não</i>						
Necessidade de reforma e atualização	6	28,6	3	21,4	9	25,7
Necessidade de melhorar a aplicação prática	1	4,8	1	7,1	2	5,7
<i>Sim</i>						
Mas, necessidade de reforma e atualização	0	0	2	14,3	2	5,7
Mas, necessidade de melhorar a aplicação prática	1	4,8	2	14,3	3	8,6
Garantia de direitos	3	14,3	6	42,9	9	25,7
Representa a democratização bras.	4	19,0	0	0	4	11,4
Abre canais para gestão com entidades da soc. civil	2	9,5	0	0	2	5,7
Não respondeu	4	19,0	0	0	4	11,4
Total	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Fonte: a autora

As noções sobre temas sociais estão distribuídas de forma coerente de acordo com o perfil político-partidário, isto é, vereadores de partidos de direita/centro-direita abordam temas sobre liberdades democráticas, relevância da sociedade civil e reforma da Constituição e menos sobre os direitos propriamente ditos. Vereadores de partidos de esquerda/centro-esquerda tratam de avanços sobre temas sociais na Constituição e enfatizam os direitos.

No cômputo geral, a necessidade de reformar e atualizar a Constituição foi mencionada pela maioria dos entrevistados (31,4%), mas, por vezes, com sentido trocado. Para vereadores à direita a necessidade de reforma explica as respostas negativas, significando que a CF 1988 estaria “atrasada” diante das mudanças ocorridas desde sua promulgação. Para os à esquerda a necessidade de revisão justifica tanto respostas negativas como positivas e significando que é preciso “avançar mais”, segundo eles.

Especialmente no sentido dado pelos parlamentares de partidos à direita, a noção de que a Constituição deveria sofrer alterações não é recente. Figueiredo e Limongi (1995) e Melo (2005) demonstraram que tão logo a Constituição foi promulgada teve início o processo de negociações e embates por emendas e leis complementares, algumas das quais tentando restringir o alcance das garantias constitucionais. Uma das explicações para este fato está exposta em Fagnani (2005, 2011) e Franceze e Ambrúcio (2009), bem como, está sugerida em Perissinotto (2010). Os autores lembram que o processo constituinte - que condensava



aspirações progressistas por um aprofundamento democrático também na dimensão social da cidadania - ocorreu num momento internacional favorável à reestruturação da política social via redução da cobertura e do papel do Estado.

Ambos os grupos de vereadores têm opiniões dispersas e, muitas vezes genéricas, sobre o modo como os direitos e políticas sociais estão inseridos na CF 1988, o que indica que a matéria não é conhecida ou não é objeto de reflexão dos entrevistados. Por exemplo, não foi citada a mudança historicamente inédita no Brasil de inserir os direitos sociais no rol dos direitos fundamentais ou a determinação da Constituição para a formulação de políticas públicas sobre a matéria nas esferas de governo federal, estadual e municipal.

Segundo Weber (2000, p. 566), entretanto, o conhecimento especializado sobre determinada matéria ou burocracia do Estado não é esperado do político, mas, sim, é função de funcionários e assessores políticos, cujo saber especializado é vital na administração pública burocrática, no primeiro caso, e para assessorar decisões e declarações públicas, no segundo. Mas, para o político em cargos legislativos, o fato de conhecer mais ou menos singularidades de uma matéria, como a social, aponta uma preferência por ela no encaminhamento de seus projetos de lei e na aprovação de relatórios e orçamento do executivo. A utilidade em identificar o conhecimento dos parlamentares sobre artigos e leis sociais é, portanto, apreender o aspecto cognitivo das orientações políticas sobre este objeto, conforme dimensões dos valores explicitadas em Almond e Verba (1989). Por isso foi solicitado aos vereadores que destacassem artigos constitucionais e, também, leis ou programas (nacionais, estaduais e municipais) referidos à matéria social que lembrassem.

Poucos vereadores citaram artigos, leis ou programas específicos, mas, a maioria lembrou assuntos e ações públicas das áreas dos direitos e políticas sociais propriamente e de outras áreas também, os quais foram categorizados por temas (tabelas 65 e 66 no apêndice 8). Juntando os destaques da CF 1988 com as citações sobre leis ou programas sociais, observa-se que cerca de 70,0% são de temas restritos à política social (em ordem decrescente: assistência social, criança e adolescente, idoso, educação, família e saúde, principalmente); 18,0% sobre direitos civis (em ordem decrescente: igualdade, liberdade, segurança e propriedade, principalmente) e o restante distribuídos em assuntos diversos (tabela 67 no apêndice 8)<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> O teste estatístico mostrou que as variáveis destaque sobre temáticas (social ou outras) e posição no espectro partidário – ideológico são praticamente independentes (Delta -0,003) (tabela 68 no anexo 8).

Sendo assim, a expectativa - baseada na história e na literatura sobre agentes que reivindicaram a criação e ampliação de direitos e políticas sociais (HIRSCHMAN, 1991; BEHRING, BOSCHETTI, 2007; BOBBIO, 1992) - de que os vereadores à esquerda dariam maior destaque aos temas sociais do que os vereadores à direita não se confirmou. Mas, há dependência estatística entre as variáveis quando se trata de destaques sobre temáticas sociais ou dos direitos civis, pois, tanto vereadores à esquerda, como à direita tendem a mencionar mais temas sociais (objeto da questão da entrevista, aliás) do que sobre direitos civis, num total de 81,9% (tabelas 69 no apêndice 8).

Isolando o destaque sobre a igualdade – segundo a literatura uma das balizas fundamentais para a diferenciação entre a esquerda e direita (BOBBIO, 1995) - há duas opções para a composição sobre os direitos sociais e os civis. A escolha de uma ou outra alternativa, todavia, não altera o resultado de que ambos os grupos de vereadores tendem a mencionar temas ligados aos direitos e políticas sociais, mas, são importantes porque trazem significados qualitativos distintos. Uma opção seria colocar os destaques para a igualdade - seja dos vereadores à direita, seja dos vereadores à esquerda - junto com os direitos civis, seguindo a tradição da classificação dos direitos em civis, políticos e sociais de Marshall (1964)<sup>81</sup> e, também, justificada pelo fato que, na CF 1988, a igualdade está incluída entre os direitos fundamentais no artigo 5º que elenca direitos basicamente civis reativos à propriedade e liberdades de expressão e associação, por exemplo. Outra opção, a adotada nas tabelas aqui utilizadas, é a dividir a menção da igualdade da seguinte maneira: quando citada pelos vereadores à direita colocá-la junto com os direitos civis em consonância com a tradição liberal de atribuir a um sentido formal-legal e a considerar ao lado das chamadas liberdades individuais e; quando citada por vereadores à esquerda adicioná-la aos direitos sociais, seguindo a tradição socialista e socialdemocrata de considerar a igualdade efetiva nas relações sociais via ação positiva do Estado no âmbito socioeconômico, quer dizer, considerar que a “razão de ser dos direitos sociais, como direito à educação, o direito ao trabalho, o direito à saúde, é uma razão igualitária” (BOBBIO, 1995, p. 109). Esta opção se justifica porque é o sentido dado por Bobbio (1995) para estabelecer aquela distinção entre a esquerda e a direita a partir da maior adesão da primeira às noções de igualdade assim qualificada.

Nos dados exclusivamente sobre as matérias sociais chama a atenção que quase 70,0% são temas relacionados à assistência social e aos setores geralmente gerenciados em conjunto

---

<sup>81</sup> A apresentação e breve discussão sobre a classificação dos direitos em civis, políticos e sociais em Marshall encontram-se no primeiro capítulo deste trabalho que trata da história da política social

com esta política, ou seja, idoso, criança e adolescente, família e, segurança alimentar e nutricional (tabela 70 no apêndice 8). Isto, por um lado, pode decorrer da tradicional confusão entre a política social geral (com diversos setores) e a específica política de assistência social. Quer dizer, não raro, quando se fala de política social as pessoas pensam unicamente em uma de suas políticas setoriais, a assistência social. Mas, por outro lado, o número maior de menções à assistência social e políticas correlatas pode ser explicado por duas razões.

Primeiro, provavelmente, por conta da importância política na esfera local de programas e equipamentos sociais coordenados por secretarias estaduais e municipais de assistência social, tais como alguns dos citados pelos próprios vereadores: Bolsa Família (programa nacional de transferência monetária gerenciados e implementados no âmbito de secretarias estaduais e municipais da política da assistência social); Tarifa social da água e Luz fraterna (programas do estado do Paraná de redução e isenção de taxas de serviços) e, Centros de Referência da Assistência Social (unidades de atendimento socioassistencial da política nacional e localizados em bairros nos municípios).

Segundo, porque, nos dias atuais, estas políticas estão articuladas com a política nacional focalizada no combate à pobreza - especialmente, a partir dos governos federais dos anos 2000 (governo Fernando Henrique Cardoso e, mais acentuadamente, governos Lula e Dilma Rousseff) - sob a influência de organizações internacionais como a ONU, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Recentemente, a partir da crise econômica dos anos 2000 em países europeus, as políticas de austeridade econômica combinada com a desestruturação do Estado de bem estar e com a ênfase em políticas focalizadas na pobreza têm sido a tônica das contrapartidas exigidas pelo FMI, por exemplo, (FAGNANI, 2011). Para o Brasil, Mauriel (2009, p. 64) afirma que o combate à pobreza “expressa mais um conjunto de iniciativas orquestradas internacionalmente pelas organizações econômicas multilaterais do que um grupo de mecanismos pontuais de enfrentamento da questão social concebidos separadamente em escala nacional.” Também Ugá (2004, p. 61) sinaliza que a categoria pobreza passa a ser central “em função de sua ampla utilização, tanto em relatórios de organismos internacionais quanto em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas [...] dessas agências”. Este processo é teoricamente denominado de modelagem cultural e institucional de políticas públicas (SKOCPOL & AMENTA, 1986) ou transplante de políticas públicas (PESSALI, 2010).

Esta importância local e difusão nacional e internacional, provavelmente, promove a experiência e eleva o conhecimento ou lembrança dos vereadores sobre a política da assistência social e correlatas, independentemente da posição partidário-ideológica<sup>82</sup>.

Os resultados mostram que os vereadores avaliam que, no que tange à matéria social, a CF 1988 necessitaria de reforma e atualização, porém, ao serem solicitados para destacar artigos, leis e programas sociais não só, minoritariamente, misturam outras áreas que não apenas dos direitos e políticas sociais, como também, a maioria das vezes, citam outros temas do que a legislação propriamente dita. Isto denota certo desconhecimento sobre a CF 1988 e leis referentes.

Por isso, pode-se inferir que os valores de solidariedade identificados anteriormente, possivelmente, provêm menos da dimensão cognitiva e mais da cultura política e aprendizado decorrente da participação nas organizações políticas. Como dito no início deste item, as orientações políticas sobre um objeto decorrem do conhecimento, mas, também, da experiência direta dos agentes em relação a ele. Os vereadores têm a experiência com a matéria da política social por meio de sua conduta via atendimento social à população e produção legislativa.

#### 3.4.4 Conduta<sup>83</sup>

A conduta dos parlamentares municipais é constrangida pela denominada constitucionalização da política pública social, isto é, pelas disposições constitucionais que determinam e moldam as decisões e ações sobre orçamento, formulação e execução de políticas federais e subnacionais. Isto fez com que houvesse maior homogeneização de gastos, formulação e execução da política social na esfera municipal (MELO, 2005; ARRETCHE, 2010).

Tais parâmetros institucionais rebatem nas possibilidades legislativas de vereadores sobre matéria social. Para Lopes (2004), além de elaborar projetos de leis, indicações e requerimentos como parte de suas funções, frequentemente, os vereadores realizam,

---

<sup>82</sup> As variáveis destaque de matéria da política de assistência social e correlatas e posição partidário ideológica são praticamente independentes (Delta -0,002) (tabela 70 no anexo 8).

<sup>83</sup> Referência: segunda rodada de entrevistas(questões 1 a 3 no anexo 5) e sítio da Câmara Municipal de Curitiba

atendimento social direto à população que poderiam ampliar aquelas possibilidades e, também, para atender às expectativas da própria população. Isto é, o atendimento social não é uma de suas atribuições legais, mas, muitas vezes, é identificado pela população como sendo e pelo vereador como parte dos mecanismos utilizados para a busca de votos. Diante disto foram averiguados quais e para quem os atendimentos sociais são realizados pelos vereadores e, também, a sua produção legislativa.

#### 3.4.4.1 Atendimento social

Dos 32 entrevistados na segunda rodada, 87,5% realizam atendimentos diretos à população. A maioria (71,9%) atende mulheres e 50,0%, também, homens. É recorrente na literatura a constatação de que os principais demandantes por atendimentos de caráter social são mulheres (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2008) e é marcante, também, sua presença nas associações e movimentos de bairro (GOHN, 1985) devido, em parte, à tradicional tarefa de proteção próxima que lhes cabe.

Aproximadamente metade dos entrevistados (51,5%) percebe que as pessoas atendidas têm baixa renda. Parte dos vereadores alega que atende moradores dos bairros em que atua (40,8%) - interpretados como redutos eleitorais - e mais da metade (59,4%) diz que são pessoas provenientes de todas as regiões da cidade.

Os atendimentos solicitados pela população aos vereadores foram categorizados como auxílios sociais; acesso aos serviços e órgãos públicos; auxílios pessoais e; obras para o local de moradia do solicitante (tabelas 71 a 74 no apêndice 8).

Todos os vereadores entrevistados, à esquerda e à direita, mencionaram solicitações para acesso aos programas e benefícios sociais (entre eles o maior número de parlamentares citou aposentadoria e outros benefícios previdenciários); acesso aos equipamentos sociais (entre eles o maior número é relativo a exames e consultas nas unidades de saúde) e; iluminação pública. As duas primeiras classes de atendimento são classificadas como acesso aos serviços e órgãos públicos e a última como obras para o local de moradia (tabela 75) <sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> As porcentagens de vereadores que realizam cada atendimento mostra a dependência estatística entre as variáveis classe de atendimento e posição partidário-ideológica.

Tabela 75 Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)

Categoria/classe de atendimento	Sim		Não		Total vereadores	
	N	%	N	%	N	%
Acesso aos serviços e órgãos públicos/ Programas e Benefícios sociais	32	100,0	0	0	32	100,0
Acesso aos serviços e órgãos públicos/ Equipamentos Sociais	32	100,0	0	0	32	100,0
Obras para o local de moradia/Iluminação pública	32	100,0	0	0	32	100,0
Auxílio social/Emprego	26	81,3	6	18,8	32	100,0
Auxílio pessoal/Advogado	26	81,3	6	18,8	32	100,0

Fonte: a autora

Os maiores números serem para acesso aos programas ou equipamentos sociais e os menores para auxílio social e pessoal denotam que, de algum modo, a população identifica o vereador mais como facilitador para ultrapassar as possíveis barreiras de critérios de seletividade ou insuficiência de oferta de ações e equipamentos das políticas sociais e os reconhece menos como agente que viabiliza ou faz prestações sociais diretas individuais, sem a intermediação dos equipamentos públicos. Sugerem, também, que é necessário problematizar o que Melo (2005) entendeu como constrangimento dos traços clientelistas no âmbito da política pública social decorrente da sua constitucionalização e do modo das relações entre governos subnacionais – com acento na regulação federal. Quer dizer, na esfera local, a norma limita ações sociais pessoalizadas de agentes públicos, assim como, impõe a homogeneização e a priorização de programas sociais de desenho nacional executados nos municípios, como Arretche (2010) demonstrou. Porém, os dados apontam que ainda restam razões para a população buscar estratégias pessoalizadas para o atendimento no campo dos direitos e políticas sociais – não raro entendidos como carecimentos. Uma dessas estratégias é estabelecer relações e solicitações diretas ao vereador utilizando-o como recurso para requerer acesso aos programas e serviços sociais de assistência social, saúde, educação e da previdência ofertados em equipamentos sociais públicos.

As prováveis motivações da população para esta conduta que burla os preceitos institucionais de impessoalidade e garantias legais podem ter como base comum a insuficiência ou precariedade de programas e equipamentos sociais e, também, valores concernentes à cultura política que transfigura direitos em benesses e doações, ou seja, da cultura da dádiva identificada Sales (1994), Reis (2000) e Carvalho (2001).

Os motivos dos vereadores para realizar atendimentos diretos à população – demonstrados no item sobre perfil ideológico – são valores de beneficência e baseados no cálculo racional. Para os atendimentos poderia ser repetido os que Downs afirmou para as políticas públicas: os vereadores fazem atendimentos sociais para se eleger e não o contrário<sup>85</sup>.

#### 3.4.4.2 Produção legislativa

Os parlamentares municipais agem basicamente por meio de projetos de leis e de requerimentos e indicações. A partir das suas matérias é possível inferir algumas preferências destes agentes.

##### a) Requerimentos e indicações<sup>86</sup>

Os requerimentos e indicações foram classificados conforme descrição apresentada no item sobre estratégias metodológicas deste capítulo. Cerca de 95,0% deles tratam de matérias de infraestrutura (a maioria para melhorias nas condições das ruas para o trânsito e saneamento ou para obras em espaços públicos). Apenas 0,72% requerem construção ou melhoria em equipamentos sociais, propriamente (tabela 76).

---

<sup>85</sup> Segundo Downs (1999, p. 50) os membros de partidos políticos “formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas.”

<sup>86</sup> Dados coletados entre 2009 e maio de 2011.

Tabela 76. Requerimentos e indicações de vereadores de Curitiba apresentados entre 2009 e maio/ 2011

Requerimentos/classificações*	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Infraestrutura: melhorias nas condições das ruas para o trânsito (Pinturas, recapeamento, tapa buracos, recuperação de calçadas, sinalização, lombadas).	15026	58,3	4912	59,9	19938	58,7
Infraestrutura: melhorias em espaços e equipamentos públicos de lazer e mobiliários públicos (praças, parques e canchas, iluminação pública, limpeza, prestação de serviços públicos, telefonia pública)	7952	30,9	2158	26,3	10110	29,8
Infraestrutura: obras e melhorias no saneamento básico (boca de lobo, manilhas, verificação de águas fluviais, desobstrução de bueiros.)	1774	6,9	543	6,6	2317	6,8
Transporte coletivo (Aumento na frota, abrigos e mudanças nos pontos)	350	1,4	290	3,5	640	1,9
Segurança pública (ronda, permanência de policiais, instalação de câmeras)	175	0,7	142	1,7	317	0,9
Construção ou melhoria de equipamentos sociais (casa de repouso, unidade de educação infantil)	160	0,6	82	1,0	242	0,7
Fiscalização (vigilância sanitária)	23	0,1	27	0,3	50	0,1
Doações (ambulância, brinquedos, artigos esportivos)	24	0,1	3	0,0	27	0,1
Outros	283	1,1	50	0,6	333	1,0
Total	25767	100,0	8207	100,0	33974	100

Fonte: Câmara Municipal de Curitiba. Tabela elaborada pela autora

As matérias destes documentos a serem encaminhados ao executivo para as providências, não raro, decorrem de pedidos da população, portanto, é possível que haja uma relação entre os dados sobre requerimentos e os sobre atendimentos, já que a quase totalidade dos vereadores mencionaram que nos atendimentos diretos recebem solicitações para alguma obra nos local de moradia (tabela 74 no apêndice 8).

Os requerimentos têm uma base de dados que permitiu somá-los, o mesmo não ocorre para os atendimentos, por isso não é possível comparar os dois dados. Porém, os resultados sugerem que, quando se trata de requerimentos que está no âmbito das suas funções oficiais no legislativo, os vereadores atendem aos pedidos da população sobre matérias de infraestrutura e mobiliário urbano, especialmente, por sua vez, quando se trata de atendimentos diretos à população - que ultrapassam as atribuições legais -, além destas temáticas, os vereadores também estão envolvidos com solicitações sobre matérias sociais como acesso a programas e equipamentos sociais, conforme item anterior (tabela 72). Esta diferença de procedimento entre os vereadores não seria surpreendente, pois, a política de



infraestrutura urbana é de competência municipal e a política social é de competência partilhada com a regulação federal sobre formulação e gastos.

b) Projetos de lei <sup>87</sup>

Os projetos de lei foram classificados conforme descrição apresentada no item sobre estratégias metodológicas deste capítulo. Cerca de 74,0% dos projetos de lei apresentados pelos parlamentares municipais são classificados como honoríficos e, também, de utilidade pública, isto é, matérias consideradas na literatura como de pouca relevância ou simples. Mas, França (2006, p. 97) lembra que são justamente estes projetos de declaração de utilidade pública, denominação de lugares públicos, homenagens e isenções ou benefícios de pouco alcance destinadas a pessoas ou a grupos que, também, são incluídos entre as “leis do tipo clientelista [que] [...] visam claramente promover a transferência de recursos, materiais ou simbólicos”, para pessoas ou entidades sociais. Provavelmente, a concentração de projetos de lei com estas características é motivada pela escolha racional fundada em compromissos e promessas mútuas estabelecidas entre vereadores e eleitores.

As matérias relativas à política social, bem como, às políticas afirmativas e contra discriminação (étnica, geracional, de gênero e de pessoa com deficiência, por exemplo) compõem 11,3% dos projetos <sup>88</sup>, sendo superior ao número de matérias de infraestrutura. Portanto, o padrão dos projetos de lei é diferente do encontrado para os requerimentos em que ocorre a concentração nestas últimas temáticas e, também, para os atendimentos à população, já que, neste caso, há uma equiparação entre solicitações de caráter social e de obras de infraestrutura. (tabela 77).

---

<sup>87</sup> Dados coletados entre 2009 e maio de 2011.

<sup>88</sup> A porcentagem para matérias da política social nos setores específicos tratados neste trabalho é 9,7%, (89 projetos de lei) e para as políticas afirmativas e de proteção a grupos especiais é 1,6% (15 projetos) (tabela 78). Estas últimas dizem respeito, mais exatamente, aos direitos civis de igualdade no sentido da não discriminação, porém, devido à interligação temática e na gestão pública destas políticas com as políticas sociais destinadas a proteção de direitos de segmentos especiais da população a opção foi por considerá-las em conjunto.

Tabela 77 Projetos de leis apresentados por vereadores de Curitiba entre 2009 e maio/ 2011

Matéria dos projetos de lei	Direita/centro direita		Esquerda/centro esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Honorífico	180	32,7	178	48,1	358	38,9
Utilidade pública	217	39,5	109	29,5	326	35,4
Matéria da política social e de políticas afirmativas ou de proteção a grupos especiais	71	12,9	33	8,9	104	11,3
Matéria da política de infraestrutura	24	4,4	12	3,2	36	3,9
Matéria da política do meio ambiente	19	3,5	7	1,9	26	2,8
Matéria da política da cultura	12	2,2	9	2,4	21	2,3
Administrativo	5	0,9	9	2,4	14	1,5
Orçamentária	2	0,4	4	1,1	6	0,7
Matéria da política da ciência e tec.	1	0,2	1	0,3	2	0,2
Outros	19	3,5	8	2,2	27	2,9
Total	550	100,0	370	100,0	920	100

Fonte: Câmara Municipal de Curitiba. Tabela elaborada pela autora

Proporcionalmente, a maioria dos projetos sobre matérias sociais são apresentados por vereadores à direita do espectro partidário ideológico, desmontando, assim, possíveis expectativas sobre a preferência de parlamentares à esquerda sobre a temática, que segundo Bobbio (1995) Polanyi (2000) e outros, está ligada a uma concepção de efetivação da igualdade. Também é maior a proporção de vereadores à direita com projetos para os segmentos sociais mencionados.

Uma possível interpretação sobre estes dados é que no âmbito municipal há margem para a iniciativa legislativa sobre matéria das políticas sociais, pois, ela é a terceira no ranking das categorias elaboradas (embora com significativa distância das duas primeiras)<sup>89</sup> As matérias sobre saúde e educação se destacam com aproximadamente 50,0% dos projetos apresentados. Estas duas áreas, vale recordar, estão entre as mais consolidadas na trajetória de formação histórica dos sistemas públicos da política social (tabela 78).

<sup>89</sup> Alguns projetos de leis, entretanto, estão em conflito ou se sobrepõem à legislação social existente. São exemplos: um projeto sobre atendimento prioritário em unidades de saúde municipais às pessoas que são doadoras, como forma de incentivo ou recompensa à iniciativa, entra em choque com o princípio da universalidade da saúde e; outro sobre construção de moradia popular dando prioridade às pessoas com deficiência, ou às famílias cujo membro o é, se sobrepõe à lei nacional já existente neste sentido (anexo 2)

Tabela 78. Temas da política social em projetos de lei apresentados por vereadores de Curitiba entre 2009 e maio de 2012

Temas da política social em projetos de leis	Direita/centro direita		Esq/centro esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Saúde	28	39,4	9	27,3	37	35,6
Educação	16	22,5	4	12,1	20	19,2
Políticas da criança e do ad., da pessoa idosa, da pessoa com deficiência e de proteção afirmativa a grupos étnicos e de gênero	9	12,7	6	18,2	15	14,4
Trabalho	9	12,7	5	15,2	14	13,5
Assistência Social	5	7,0	7	21,2	12	11,5
Habitação	4	5,6	2	6,1	6	5,8
Total	71	100,0	33	100,0	104	100,0

Fonte: Câmara Municipal de Curitiba. Tabela elaborada pela autora

Porém, o detalhamento dos assuntos de cada um destes projetos demonstra que os vereadores propõem mais projetos fragmentados para segmentos populacionais específicos e menos projetos que demonstram articulação com as políticas e legislação social de forte regulação federal. Em torno de 40,0% destes projetos têm como público-alvo grupos étnicos, geracionais, de gênero e pessoas com deficiência e dispõem sobre medidas de proteção assistencial, à saúde ou do trabalho e, também, de ações afirmativas contra abuso e discriminação (tabela 79).

Tabela 79. Assuntos de projetos de leis de matéria social apresentados por vereadores de Curitiba entre 2009 e maio de 2012

Assuntos de projetos de leis sobre matéria social	Direita/centro direita		Esquerda/centro esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
<i>Medidas sociais destinadas a grupos vulneráveis</i>						
Matéria de políticas afirmativas, contra disc. e proteção de grupos étnicos, geracionais de gênero e de pessoa c/def., etc.	9	8,7	6	5,8	15	14,4
Assistência Social – projetos para moradores de rua, pessoas c/ deficiência, criança e ad., idoso	5	4,8	7	6,7	12	11,5
Saúde – atendimento preferencial para grupos sociais específicos em unidades de saúde	9	8,7	1	1,0	10	9,6
Trabalho – projetos ou vagas preferenciais para grupos como idosos, negros, índios, crianças e adolescentes	2	1,9	2	1,9	4	3,8
Habitação – moradia com prioridade pessoa com deficiência	0	0	1	1,0	1	1,0
<i>Outras medidas sociais</i>						
Saúde- medidas para atendimento ou prevenção de doenças e divulgação/informação da população, obras e outros	19	18,3	8	0,02	27	26,0
Educação – inclusão de conteúdo em disc. ou grade curricular e projetos sociais em unidades educacionais	16	15,4	4	3,8	20	19,2
Trabalho – medidas de saúde ou condições de trabalho de trabalhadores de transp. coletivo e servidores municipais	7	6,7	3	2,9	10	9,6
Habitação –auxílio (re) construção de moradia	4	3,8	1	1,0	5	4,8
Total	71	68,3	33	31,7	104	100

Fonte: Câmara Municipal de Curitiba. Tabela elaborada pela autora

Tais grupos são considerados pela literatura e na administração pública como vulneráveis e destinatários de ações sociais públicas especiais. Com exceção para etnia e gênero, os demais - como crianças e adolescentes, pessoas idosas e com deficiência - são, também, os destinatários tradicionais da proteção social pública e privada.

É provável que a preferência dos parlamentares em concentrar a sua produção legislativa “social” na chamada população vulnerável possa ser motivada pela combinação de fatores como a cultura política e a tradição dos sistemas protetivos que reforça ações pontuais e focalizadas; a forte regulação federal para os setores da política, propriamente, deixando espaço apenas para ações municipais fragmentadas com público-alvo delimitado e; a maior visibilidade e apoio (eleitoral) que estas propostas teriam junto aos próprios setores “vulneráveis” e à população em geral, considerando os valores sedimentados e a margem de iniciativa legislativa dos vereadores no campo da proteção e política pública social. O primeiro motivo pode ser condizente com valores tradicionais de benemerência (mas, não

necessariamente para os exemplos dos projetos de lei em questão), os dois últimos envolvem o cálculo racional.

Os dados sobre os projetos de lei junto aos dos requerimentos e atendimentos sugerem uma espécie de especialização na conduta do vereador, da seguinte maneira: a) os projetos de lei tratam de matérias honoríficas e de utilidade públicas; b) os requerimentos abordam infraestrutura e obras em bairros e; c) os atendimentos são sobre matérias sociais e de infraestrutura. Por sua vez, estes últimos – os atendimentos – parecem seguir dois fluxos diferentes a depender da matéria solicitada pela população, ou seja, uma parte das solicitações de obras em locais de moradia seria inserida nas funções institucionais do parlamentar por meio de sua inclusão nos requerimentos e; aquelas que tratam de acessos a equipamentos, programas e auxílios sociais receberiam possíveis atendimentos ou promessas pessoalizadas ou seriam incorporadas em matéria de projeto de lei.

Os resultados sobre a conduta dos parlamentares confirmam o que a literatura tem apresentado de forma indireta, isto é, sem abordar especificamente o parlamentar municipal em relação à política social. As normas legais sobre a política social deixam ao vereador um papel de menor relevância para legislar sobre a matéria, mas, estes lançam mão de estratégias como a de realização de atendimentos sociais não oficiais e, também, a concentração de parte da produção legislativa em temas e grupos sociais preferenciais que acabam por envolvê-los na questão. Esta conduta é motivada por *valores de beneficência* e, também, de *cálculo racional* visando estabelecer a conexão eleitoral.

#### 3.4.5 Comparação entre tipos de solidariedade dos parlamentares e da CF 1988

Como síntese dos resultados da investigação sobre os valores de solidariedade dos vereadores - auxiliada pela identificação do perfil partidário-ideológico, conhecimento sobre a norma legal e conduta – pode-se afirmar que entre estes agentes prevalece a *solidariedade política* matizada com a solidariedade *baseada no cálculo racional e do tipo societário-beneficente*. A predominância de valores de solidariedade política indica predominância, também, de compatibilidade com a CF 1988 (quadro 16).

Quadro 16 Comparação entre tipos de solidariedade que prevalece entre vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) e a CF 1988

Componentes dos valores de solidariedade	Solidariedade política		Solid.base societária		Solid.de pertença de base privada		Solid. baseada no cálculo racional	
	CF 1988	Veread.	Cívica CF 1988	Beneficente Veread.	CF 1988	Veread.	CF 1988	Veread.
Base	+	+	-	/	-	-	-	-
Cobertura	+	+	/	/	-	-	-	-
Competência	+	+	/	/	-	-	-	-
Elementos auxiliares: perfil, cognição, conduta	n	-	N	+	n	-	n	+

Fonte: a autora

Obs. o sinal positivo (+) indica aderência do tipo de solidariedade em relação ao item do componente; o sinal (/) significa aderência parcial; o sinal (-) nenhuma aderência e; o sinal (n) indica que não se aplica

A presença de diferentes tipos de solidariedade se deve, por um lado, ao método, isto é, para Weber (2000) a construção de tipos é um procedimento para a compreensão da realidade que mais ou menos deles se aproxima e, frequentemente, é composta por seus elementos e, por outro lado, se deve ao que o mesmo autor chama de luta de motivos, ou seja, aos impulsos e motivações contrárias dos agentes numa determinada situação. Para os políticos profissionais, as motivações contrárias podem ser explicadas pela participação concomitante dos vereadores numa cultura da dádiva – que promove valores de doação e beneficência - e, também, em organizações políticas que possibilitam a socialização e o aprendizado sobre as normas jurídicas e sobre o jogo político. As regras políticas em democracias partidárias suscitam, sobretudo, a busca pela maximização de votos.

Os resultados encontrados estão um pouco<sup>90</sup> mais associados aos parlamentares à direita/centro-direita do que aos à esquerda/centro-esquerda.

<sup>90</sup> Faço aqui referência aos resultados dos testes estatísticos que, na maioria das vezes, mostrou baixa ou moderada associação entre as variáveis trabalhadas.

## CONCLUSÃO

Com a sustentação da perspectiva teórica e histórica adotada neste trabalho, defendi a premissa que a probabilidade de um agente validar uma norma jurídica relativa a um sistema de proteção e política pública social está articulada a existência de compatibilidade entre os preceitos expressos nesta norma com as crenças dos agentes com um conteúdo específico. Denominei estas crenças e conteúdos específicos de valores de solidariedade. Dito de outro modo, a validação depende da congruência entre os tipos de solidariedade do agente e da norma.

A pesquisa demonstrou que a CF 1988 é caracterizada pelo tipo de solidariedade política de base pública. Isto é, a norma jurídica brasileira sobre política pública social afirma a universalidade, a provisão social pública e o fundamento do direito. Demonstrou, também, que entre os parlamentares municipais de Curitiba este tipo de solidariedade é predominante. Isto responde à primeira parte da questão norteadora da pesquisa sobre se haveria compatibilidade entre os valores dos vereadores e a norma e sua possível validação. Quer dizer, há compatibilidade e provável validação da norma por estes agentes

A segunda parte da questão de investigação era em que medida, ou, em quais aspectos, poderia ser verificada tal congruência e validação. Para responder foram analisados separadamente cada componente dos valores de solidariedade dos vereadores em relação à CF 1988 e a cada política setorial destacada, bem como, aspectos de sua conduta.

A análise das crenças sobre base, cobertura e competência referente às políticas, em separado (da saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, educação, trabalho, previdência social, habitação e transferência monetária) mostrou que a anuência dos vereadores com a CF 1988 é relativamente menor para as políticas de previdência social, segurança alimentar e nutricional, assistência social e transferência monetária, condizente com a cultura política sobre as temáticas. Sobre previdência social as noções foram incompatíveis no componente competência quando deram relevo ao setor privado; sobre assistência social e segurança alimentar algumas crenças foram incongruentes em relação à cobertura ao tratar da focalização e; sobre transferência monetária a menor compatibilidade foi em relação aos componentes base e competência, pois, apareceram noções de doação e complementaridade do setor privado.

Por sua vez, a análise das condutas dos vereadores - pelo atendimento à população, participação em associações e preferências de matérias em projetos de leis – demonstrou que é possível estabelecer uma relação entre a realização destas ações e as motivações ligadas à conexão eleitoral

Considerando estas diferenças nos componentes dos valores sobre políticas sociais setoriais, bem como as motivações das condutas, foi possível cumprir o objetivo de comparar o tipo de solidariedade dos vereadores com o tipo da norma constitucional. Reafirmou-se que o tipo que prevalece entre os vereadores é a solidariedade política, portanto, compatível com a CF 1988. Entretanto, os parlamentares têm, também, valores dos tipos de solidariedade beneficente e baseada no cálculo racional que são incongruentes com a norma.

Os valores do tipo de solidariedade beneficente podem ser explicados pela história da formação dos sistemas protetivos, no qual, inclusive no Brasil, a assistência social, segurança alimentar e transferência monetária foram os setores mais recentemente incorporados como direitos e políticas públicas, depois de longa trajetória de ações e valores de caridade e ajuda, bem como, de uma cultura política que os rejeita atribuindo-lhes o potencial de estimular a vagabundagem ou a rejeição de postos de trabalho sob quaisquer condições que o mercado ofereça.

A solidariedade beneficente entre os vereadores está articulada ao perfil ideológico dos parlamentares caracterizado como conservador-hierárquico que condiz com o que a literatura chama de responsabilidade benevolente das elites brasileiras. Estas elites, entre elas a política, são motivadas por valores de doação e beneficência que marcam uma distinção e superioridade perante os que recebem a ajuda destituindo-os, nesta relação, do status de sujeito de direitos.

O tipo de solidariedade baseada no cálculo racional é explicado pelo fato dos vereadores serem políticos profissionais em instituições da democracia competitiva partidária. De acordo com teóricos da escolha racional, é esperado que suas condutas sejam motivadas pelo interesse em maximizar seus interesses pessoais e partidários, mais exatamente, o voto.

Estes resultados trouxeram elementos que matizaram a afirmação, mais ou menos generalizada na literatura sobre política pública social e competências municipais, de que a constitucionalização da política social e a forte regulação federal constroem práticas clientelistas das elites políticas locais. De fato, a alocação de gastos e a execução destas políticas são largamente determinadas na legislação de abrangência nacional, limitando as iniciativas de agentes políticos locais no legislativo e no executivo. Mas, os dados mostraram



que os parlamentares dizem que a população continua demandando atendimentos sociais pessoalizados e que estes realizam ou criam expectativas de atendimentos que têm como consequência provável o estabelecimento de vínculos de fidelidade que rendem voto. Além disso, a maioria dos projetos de lei é honorífico e de utilidade pública que tem potencial conexão eleitoral.

Por fim, o tipo de solidariedade política, predominante entre os parlamentares, denota adesão aos valores referidos à cidadania social. Porém, a cidadania social prevista na norma jurídica segue o modelo de Estados de bem estar com acento na responsabilidade pública e na cobertura inclusiva dos direitos. O perfil ideológico dos vereadores, de tendência hierárquico-conservador, e a presença de valores de beneficência levam a supor que, além da possível genuína aquiescência com estes valores, as noções dos vereadores seriam decorrentes, também, do aprendizado e da experiência dos parlamentares sobre este objeto nas organizações políticas.

Esta discussão permitiu alcançar o objetivo geral que trata das condições que possibilitam ou obstaculizam a validação da norma. A conclusão é que o predomínio dos valores do tipo de solidariedade política entre os vereadores favorece a validação subjetiva da norma sobre direitos e política pública social, mas, os traços do tipo de solidariedade beneficente e, sobretudo, a posição dos agentes como políticos profissionais com valores do tipo de solidariedade racional, são obstáculos para que aqueles valores da solidariedade política prevaletentes possam vir a orientar sua conduta, ou melhor, são obstáculos para que a os agentes orientem sua conduta pela norma legal.

Os resultados da pesquisa são pertinentes à norma constitucional sobre a política pública social e aos valores de vereadores de Curitiba num período de gestão. Mas, a tipologia de solidariedade elaborada pode ser operacionalizada em relação a outros objetos e, também, em relação a outros agentes. Além disso, as tendências sobre os valores de solidariedade que os testes estatísticos revelaram podem ser extrapolados, de forma cautelosa, para outros parlamentares em outros períodos de gestão e em outros municípios, desde que se considere o perfil partidário-ideológico similar.

Um dos desafios para a realização desta pesquisa foi tratar a solidariedade e a política pública social como um objeto da ciência política. Isto porque o primeiro tema é abordado mais frequentemente por outras ciências sociais. E o segundo é, geralmente, estudado no

Brasil, a partir de uma ou outra das suas políticas setoriais, havendo relativamente poucos trabalhos brasileiros na área da ciência política dedicados à análise da política pública social, como um sistema ou conjunto, tal como os trabalhos de Skocpol (1995). Sendo assim, espero que esta pesquisa possa contribuir para fortalecer um movimento de produção contrário ao identificado por Souza (2007) que separa a produção sobre análise de políticas públicas da sobre política social. Espero, também, que o tema solidariedade seja mais amplamente considerado como um objeto também da ciência política.

Cabe explorar mais, por exemplo, as possibilidades de aproximar as pesquisas sobre modelagem de políticas públicas de corte social dos estudos sobre normas constitucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Neide Maria Carvalho. Direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. *Anais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*, 2007.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Califórnia: Sage Publications, 1989.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.
- ARRETCHE, Marta T. S. "Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas", in: Bib. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. 1995, n. 39, p. 3-40.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp/Revan, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados. 2010, vol.53, n.3, pp. 587-620.
- AVELINO, BROWN, George; David S.; HUNTER, Wendy A. Internacionalização Econômica, Democratização e Gastos Sociais na América Latina, 1980-1999. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- BANFIELD, Edward. *The Moral Basis of a Backward Society*. Nova York, Free Press. 1958.
- BEHRING, Elaine. R.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda. Razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: UNESP, 1995.
- BOITO JR., Armando. A burguesia no Governo Lula. *Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, Revan, n. 21, p. 52-76, nov. 2005.

- BOITO JR, Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista Sociologia e Política*, 28, jun, pp 57-74, 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, jan. 2003.
- BOSCHI, Renato R. e DINIZ, Eli. O corporativismo na construção do espaço público. In: Boschi, Renato. R. (org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, p. 11-29, 1991.
- BOURDIEU, Pierre. *Escritos de Educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BACHA, Edmar Lisboa, SCHWARTZMAN, Simon (org). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. *O processo partidário-eleitoral brasileiro, padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/FAPESP, 2006.
- BRESSER-PEREIRA. Luís Carlos G.. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada. *Revista de Administração Pública*, 38 (4): 543-60, julho/agosto 2004.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- CARREIRAO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, May 2006
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileiro, 2001.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de et al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 333-355, nov. 2009.
- CERVI, Emerson. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembleia legislativa do estado do Paraná. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 17, n. 32, p. 159-177, fev. 2009.
- CERVI, Emerson U. *Análise de dados categóricos aplicada à ciência política*. Curitiba. 2010.

- CHAUÍ, Marilena. Raízes Teológicas do Populismo no Brasil: Teocracia dos Dominantes, Messianismo dos Dominados. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CODATO, Adriano. Como funciona o parlamento brasileiro? 2009. Disponível em: <http://adrianocodato.blogspot.com/2009/12/como-funciona-o-parlamento-brasileiro.html>.
- COMPARATO, Fábio. K. O papel do juiz na efetivação dos direitos humanos. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, Campinas, São Paulo, n. 14, 2001.
- CONVERSE, Philippe. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics". In Apter, David (org) *Ideology and Discontent*. New York, The Free Press, 1964.
- COSTA, Paulo, R. N. *Democracia nos anos 50: burguesia comercial, corporativismo e parlamento*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 18, n. 53, 2003.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Jun, vol.48, n. 2, p.333-369, 2005.
- DOIMO, Ana. M.. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação político no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumara: ANPOCS, 1995.
- DOMINGUES, José Maurício. Instituições formais, cidadania e solidariedade complexa. *Lua Nova*, no. 66, 9-2, 2006.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp, 1999.
- DRAIBE, Sônia M. & HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", Crise e Gestão da Crise: Uma Balanço da Literatura Internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 6, ANPOCS, v. 3, pp. 53-78, 1988.
- DRAIBE, Sônia M. Há tendências e tendências: com que Estado de Bem Estar Social haveremos de conviver neste fim de século? *Cadernos de Pesquisa NEPP*. Unicamp, n.10, 1989.
- DRAIBE, Sônia M. Welfare State no Brasil: características e perspectivas. NEPP, *Caderno de Pesquisa NEPP*. Unicamp, n. 08, 1993.
- DRAIBE, Sônia M. Brasil: A Proteção social em tempos difíceis. Taller Inter-Regional Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales

Alternativas en Respuesta a la Globalización, 2002, Santiago. Seminário Internacional Protección Social en una Era Insegura, 2002.

DRAIBE, Sônia M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*. São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar. Desenvolvimento Econômico e Cidadania. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: USP. 1999.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão social do trabalho*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1983

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do “Welfare State”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

EWALD, François. *L’Etat providence*. Paris: Bernard Grasset, 1986.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FAGNANI, Eduardo. As lições do desenvolvimento social recente no Brasil. *Le monde diplomatique Brasil*, dez. 2011.

FAGUNDES, Bruno Flávio Lontra. Matrizes do pensamento culturalista: Tocqueville e Almond–Verba. *Lua Nova*, São Paulo, 74: p. 131-150, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; FILGUEIRAS, Cristina Almeida C. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

FRANÇA, Andressa Silvério Terra. A Assembléia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002). Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2001, vol.16, n.45.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29), p. 175-200, 1995.

- FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas Públicas e a realização dos direitos sociais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.
- FIORI, José Luís. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. *Estudos Avançados*. 1997.
- FRANZESE, C., & ABRUCIO, F. L. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. 33º *Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu – MG, 2009.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade. *Sociologia e Política*, Curitiba, 21, p. 125-145, nov. 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *A força da periferia: a luta das mulheres por creche em São Paulo*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- GORZ, André. *Metamorfoses do Trabalho: Busca do Sentido, Crítica da Razão Econômica*. Annablume, 2003.
- HAYEK, Friedrich A. Os princípios de uma ordem social liberal. In CRESPIGNY, Anthony; CRONIN, Jeremy. *Ideologias Políticas*. Brasília: UnB, 1981.
- HAMMOUD, Ricardo Hussein Nahra. Impactos da União Européia no Welfare State : o caso das instituições suecas. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Retóricas de la intransigência*. México: FCE, 1991.
- KAUCHAKJE, Samira. Gestão pública de serviços sociais. Curitiba: IBPEX, 2006.
- KAUCHAKJE, Samira. *Elaboração e planejamento de projetos sociais*. Curitiba: Iesde, 2007.
- KAUCHAKJE, Samira. Solidariedade e expressão jurídica: valores políticos de vereadores sobre direitos sociais. VII Encontro da ABCP-Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, 2010.
- KAUCHAKJE, Samira. Tramitação de valores sobre direitos e solidariedade numa arena transnacional: organizações e movimentos sociais articulados com mediação da internet. IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública - WAPOR World Association for Public Opinion Research. Belo Horizonte, 2011.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: M. Fontes, 1998.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers. 1995.
- KOERNER, Andrei. Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, 2002.

- KRISCHKE, Paulo J. Governo lula: políticas de reconhecimento e de redistribuição. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, nº 47 – Outubro de 2003.
- LAVALLE, Adrián Gurza. A cidadania, igualdade e diferença. *Lua Nova*. nº 59, 2003, p 75-94.
- LAVILLE, Jean-Louis. Do século 19 ao século 21: permanência e transformações da solidariedade em economia. *Revista Katálisis*. 2008, vol.11, n.1, pp. 20-42.
- LASSWELL, Harold. *Política: Quem Ganha O Quê, Quando, Como*. Brasília: UnB, 1984.
- LE BRAS CHOPARD, Armelle. Métamorphoses d'une notion: la solidarité chez Pierre Leroux". In: *La solidarité: un sentiment républicain?* Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LENHART, Gero; OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social. Tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- LIMA, Maria Regina Soares; CHEIBUB, Zairo. Instituições e valores. As dimensões da democracia na visão da elite brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, ano 11, 1996, p. 83-110.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes. 1981.
- LOPEZ, Felix. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Revista de Sociologia e Política* nº 22, p. 153-177 jun. 2004.
- MAGALHAES, Rosana. Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 569-579, Jun. 2001.
- MARQUES, Eduardo Cesar, BICHIR, Renata. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações correntes sobre as políticas urbanas. *Revista de Sociologia e Política*, n.16, pp. 9-28, 2001.
- MARQUES, Eduardo Cesar, BICHIR, Renata. Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 42, p. 9-30, 2002.



- MARQUES, Eduardo Cesar. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo, Rio de Janeiro: Fapesp, Renavan, 2000.
- MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp, Annablume, 2003.
- MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, Nov. 2008 .
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARX, Karl. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- MARX, Karl. A questão judaica. In *Manuscritos Econômicos-filosóficos*. Lisboa: Edições 70, 1989.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *O manifesto do Partido Comunista*. Brasiliense: São Paulo, 1988.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. 351 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - IFCH/UNICAMP, 2008.
- MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 79, nov. 2007.
- MEIRELES, Manuel. Ferramentas administrativas para identificar, observar e analisar problemas: organizações com foco no cliente. São Paulo: Arte & Ciência, 2001.
- MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*. 2005, vol.48, n.4, pp. 845-889 .
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UnB, 1982.
- MIGUEL, Luis Felipe; MACHADO, Carlos. Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, 2007.
- MOISES, José Álvaro. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, n.65, pp. 71-94, 2005.
- MOISES, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, vol.11, n.1, pp. 33-63, 2005b.
- MOISES, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 23, n. 66, pp 11-43, Feb. 2008.

- MONNERAT, Gisele L.; SENNA, Mônica de C. M.; SCHOTTZ Vanessa; MAGALHÃES, Rosana, Burlandy Luciene. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12( 6), p.1453-1462, 2007.
- MOTTA, Luiz Eduardo. Direito, estado e poder: Poulantzas e o seu confronto com Kelsen. *Sociologia e Política*, vol.19, no. 38, p.7-25, Fev 2011.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, p. 95-121, janeiro-junho de 2009.
- NERI, Marcelo Côrtes. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. *Nueva Sociedad*, pp. 53-75, out. 2007.
- NERI, Marcelo Côrtes. Desigualdade de Renda na Década. FGV/CPS, 2011.
- OAKESHOUT, Michael J. Do fato de ser conservador. In CRESPIGNY, Anthony; CRONIN, Jeremy. *Ideologias Políticas*. Brasília: UnB, 1981.
- OFFE, Claus. Advanced capitalism and the Welfare State. *Politics and Society*, v. 4, 1972.
- OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. Cultura política e Assistência social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. *Revista Ser Social*, Brasília, UnB, n. 12, p. 9 –36, jan/jun 2003.
- PERISSINOTTO, Renato M. Política e sociedade: por uma volta à Sociologia Política. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v.5, p.201-230, 2004.
- PERISSINOTTO, Renato M. Constituição e participação: texto e contexto. 2010.
- PERISSINOTO, Renato M. & BRAUNERT, Mariana B. A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995/2003). *Revista Opinião Pública*, vol. 12, nº 1, 2006.
- PERISSINOTTO, Renato M.; CODATO, Adriano Nervo; FUKS, Mário; BRAGA, Sérgio Soares (Org.). *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora da UFPR, 2007.
- PESSALI, Huáscar Fialho. Novas Institucionalidades: idéias e conceitos orientados à política pública. In: *Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais*. IPEA v.2. Brasília: IPEA, 2010.
- POCHMANN, M. *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo e Cortez, 2002.

- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- POWER, Timothy & ZUCCO JR, Cesar. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. *Latin American Research Review* 44(1), 2009 p. 219-246.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, 2006.
- REIS, Elisa P. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do "familismo amoral" de Banfield. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29, ano X, p. 35-48. Out. 1995.
- REIS, Elisa P. Percepções da elite sobre a pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 42, p. 143-152, 2000.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Visões "rivais" sobre mudança estrutural e proteção social. *Nova Economia*. Belo Horizonte, n.18 (1) pp.35-50, janeiro-abril de 2008.
- RIBEIRO, Ednaldo. *Cultura Política e Teoria Democrática: implicações empíricas de um debate teórico*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2002.
- RIBEIRO, Ednaldo. A. Bases da legitimidade democrática no Brasil: adesão a valores e avaliação de desempenho. *Opinião Pública*, vol. 13, nº 1, Junho, p.74-96, 2007.
- RIBEIRO, Ednaldo. Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil. Tese Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Curitiba, UFPR, 2008.
- RINGER, Fritz. *A metodologia de Max Weber: Unificação das ciências culturais e sociais*. São Paulo, Edusp, 2004.
- RODRIGUES, Gilmar. Democracia e Partidos Políticos: os gastos municipais como instrumento de análise político-ideológica. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- ROSANVALLON, P. *La crise de L'etat-providence*. Paris, Seuil, 1981.
- ROSANVALLON, Pierre. *La Nouvelle Question Sociale*. Paris: Seuil, 1995.
- SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.25, p.26-37, 1994.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SINGER, André. *Direita e esquerda no eleitorado brasileiro*. São Paulo: EDUSP, 2000.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI*. São Paulo: Cortez, 2008.
- SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 1986, v. 12, pp.131-57.
- SKOCPOL, Theda. *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton University Press, 1995.
- SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 2003, n.59, pp. 137-158 .
- SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, 2004, São Paulo, v. 18, n. 2, pp. 27-41,.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 2006, nº 16, pp. 20-45.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- SOUZA, André Portela de. Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família. In BACHA, Edmar Lisboa, SCHWARTZMAN, Simon (org). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.
- SOUZA, Nelson Rosário. A política pública e o espaço democrático: o caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (COMTIBA). In: 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. *Anais...* Universidade Federal Fluminense, Niterói: 2002.
- TELLES, Vera da S. *Direitos Sociais: Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril, 1973.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de L. Competição eleitoral e coalizões legislativas estaduais: conexão entre as arenas eleitoral e parlamentar nos estados. *ANPOCS*, 2007.
- UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria ‘pobreza’ nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia e Política*, 2004, n. 23.

- VASCONCELOS, Teodulo Augusto C. de. *A economia solidária como uma estratégia de desenvolvimento territorial: alguns aspectos teóricos*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia– Uberlândia, 2007.
- VIEIRA, Evaldo. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. São Paulo, 1983.
- VILLA, Rafael Duarte. Segurança internacional e normatividade: é o liberalismo o elo perdido dos critical securities studies? *Lua Nova*, São Paulo, 2008, n. 73.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económico, 1984.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1999.
- WEBER, Max. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2001.
- WEBER, Max. *A objetividade do conhecimento nas ciências sociais*. São Paulo: Ática, 2006.
- WESTPHAL, Vera. H. Diferentes matizes da idéia de solidariedade. *Revista Katálysis*, 2008, v.11. n.1. pp.43-52.
- ZUCCO JR, Cesar. Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros. *Seminário Legislators Views of Brazilian Governance*. Universidade de Oxford, setembro de 2009, p 1-18.

## APÊNDICE 1 Objetivos de políticas relativas aos direitos sociais

Quadro 4 Objetivos de políticas e programas relativos aos direitos sociais: Exemplos de artigos constitucionais e leis sociais

Áreas de direitos e Setores da Política Social	OBJETIVOS/DESCRIÇÃO
Saúde	<i>CF88 art.196º</i> – redução do risco de doença e de outros agravos; acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. <i>Los art 2º</i> - garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.
Previdência Social	<i>CF88 art. 201º</i> – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes <i>Lei 8.213/1991 art. 1º</i> - assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.
Trabalho	<i>CF88 art 7º</i> (trechos) direitos dos trabalhadores urbanos e rurais: relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa; seguro-desemprego; fundo de garantia do tempo de serviço;salário mínimo, salário-família para os seus dependentes; duração do trabalho não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, repouso semanal remunerado, férias anuais remuneradas, licença à gestante, licença-paternidade, proteção do mercado de trabalho da mulher, redução dos riscos inerentes ao trabalho, aposentadoria; proibição de qualquer discriminação do trabalhador portador de deficiência; proibição de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos... <i>CLT</i> - estatui as normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho
Assistência Social	<i>CF88 art.203º e Loas art.2º</i> - proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária; garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. <i>Loas art.1º e 2º</i> - prover os mínimos sociais; garantir o atendimento às necessidades básicas; enfrentamento da pobreza; provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.
Transferência monetária: BPC	<i>CF88 art.203 e Loas art.2º</i> - garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.
Transferência monetária: PETI	<i>Portaria nº 2.917/2000</i> – erradicar o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural; possibilitar o acesso, a permanência e o bom desempenho de crianças e adolescentes na escola; implantar atividades complementares à escola / Jornada Ampliada; conceder uma complementação mensal de renda/ Bolsa às famílias; proporcionar apoio e orientação às famílias beneficiadas; e promover programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda junto às famílias.
Transferência monetária: Bolsa Família	<i>Lei nº 10.836/2004</i> - transferência de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.
Transferência monetária Renda de cidadania	<i>Lei nº 10835/2004 – art 1º</i> - direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.
Educação	<i>CF88 art.205 e LDB art 2º e 4º</i> - pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho; garantia de: ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência (...) atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
Habitação de	<i>Lei do SNHIS art.2º</i> – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação

Interesse Social	digna e sustentável.
Segurança Alimentar e Nutricional	<i>LOSAN art.2º e 4º</i> - garantir a segurança alimentar e nutricional da população; acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente (...) práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis; ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; produção de conhecimento e o acesso à informação.

Fonte: CF88 e Leis sociais: CLT – Consolidação das Leis do Trabalho; LOS – Lei Orgânica da Saúde; LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social; LOSAN- Lei Orgânica do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional; LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação; entre outras.

Quadro elaborado pela autora

## APÊNDICE 2 Competência em relação às políticas relativas aos direitos sociais

Quadro 6 Responsáveis por políticas e programas relativos aos direitos sociais: Exemplos de artigos constitucionais e leis sociais

Áreas de direitos e Setores da Política Social	Competência/Artigos constitucionais e Leis		
	Estado	Complementaridade de Instituições privadas	Setor privado
Saúde	CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) Art. 194º. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social Art. 196º. A saúde é [...] dever do Estado Los - Art. 2º ...devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.	Los - Título II - § 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar. Art. 24º. o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.	CF88 - Art. 197º...sua execução ser feita diretamente [pelo Poder Público] ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado
Previdência Social	CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) CF88 - CF88 Art. 194º. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social		CF88 - Art. 202º. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social...
Trabalho	CF88 - CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) Art. 7º CLT	Leis referentes a programas que estabelecem a parceria com a sociedade civil e a iniciativa privada, tais como: Lei 10.097/2000 Estímulo ao Primeiro Emprego; Lei 11.692/2008 ProJovem Trabalhador	CLT Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.
Assistência Social	CF88 CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) Art. 194º. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, LOAS - Art. 1º A assistência social [...] dever do Estado Art. 5º. III - primazia da responsabilidade do Estado.	Loas - Art. 1º A assistência social [...] realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade. Art. 10º. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social....	Loas Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho
Transferência monetária BPC	CF88 CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) Art. 3º. III –erradicar a pobreza Loas Art. 1º A assistência social [...] dever do Estado		
Transferência monetária PETI	CF88 CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) Art. 3. III –erradicar a pobreza Loas Art. 1º A assistência social [...] dever do Estado Portaria 2.917/2000 5.11. O financiamento do Programa dar-se-á com a participação das três esferas de Governo União, Estados e Municípios.		



Transferência monetária Bolsa Família	CF88 CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) Art. 3º. III –erradicar a pobreza Decreto 5.209/2004 Art.11º. A execução e gestão [...] de forma descentralizada, [...] entre os entes federados... Lei 10.836/2004 Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais.		
Transferência monetária Renda de cidadania	CF88 CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) Art. 3º. III –erradicar a pobreza Lei 10.835/2004		
Educação	CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) Art. 205º [...] dever do Estado e da família... Art. 208º. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de I -: educação básica obrigatória e gratuita ...	CF88 Art. 213º. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas...	CF88 - Art. 209º. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público
Habitação de Interesse Social	CF1988 CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico Lei 11.124/2005 -	Lei 11.124/2005 Art. 5º- VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS – Sistema Nacional de habitação de Interesse Social	
Segurança Alimentar e Nutricional	CF88 Título III da Organização do Estado (cap. I ao V) LOSAN - Art. 1 ...poder público, com a participação da sociedade civil organizada...	LOSAN - Art. 7º conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos...	

Fonte: CF88 e Leis sociais: CLT – Consolidação das Leis do Trabalho; LOS – Lei Orgânica da Saúde; LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social; LOSAN- Lei Orgânica do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional; LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação; entre outras.

Quadro elaborado pela autora

### APÊNDICE 3 Cobertura de políticas relativas aos direitos sociais

Quadro 8 Destinatários de políticas e programas relativos aos direitos sociais: Exemplos de artigos constitucionais e leis sociais

Áreas de direitos e Setores da Política Social	Cobertura -Público – alvo		
	Universalidade	Priorização	Focalização
Saúde	CF88 Art. 6º, 194º, 196º Loas Art 2º		
Previdência Social	CF88 Art. 6º, 194º, Art 201º ...organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória...º		
Trabalho	CF88. Art. 6º e 7º CLT	CF88 Art 7º e CLT (mulher e gestante) Lei nº 7.853/89 (reserva de vaga para pessoas com deficiência)	
Assistência Social	CF88 Art 6º, 194º, 203º Loas Art 2º	Los Art. 2º [família, maternidade, criança, adolescente idosos, pessoas com deficiência, pessoas empobrecidas]	
Transferência monetária BPC			CF88 Art 3º – III, 203º Loas Art 2º V- pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.
Transferência monetária PETI			CF88 Art 3º – III, 6º, 7º Loas Art 2º ECA -Art. 60º Portaria 2.917/2000 - prioritariamente famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, com crianças e adolescentes de 7 a 14 anos trabalhando em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes.
Transferência monetária Bolsa Família			CF88 Art 3º – III, 6º Lei 10.836/2004 - Decreto 5.209/2004 – unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: a) gestantes; b) nutrizes; c) crianças entre zero e doze anos; d) adolescentes até quinze anos.
Transferência monetária Renda de cidadania	CF88 Art 3 – III Lei 10.835/2004		

Educação	CF88 art.205 LDB art 5º	LDB – Art 2º e 4º atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência [...] atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	
Moradia/Habitação	CF88 Art. 6º	Habitação de Interesse Social: Lei 11.124/2005 Art.2 e art.4 – destinada à população de baixa renda e entre esta prioriza: quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres	Habitação de Interesse Social: Lei 11.124/2005 Art.2 e art.4 - população de menor renda.
Segurança Alimentar e Nutricional	CF88 Art. 6º Losan	Losan Art 4º – III - grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social	

Fonte: CF88 e Leis sociais: CLT – Consolidação das Leis do Trabalho; LOS – Lei Orgânica da Saúde; LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social; LOSAN- Lei Orgânica do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional; LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação; entre outras.

Quadro elaborado pela autora



1. Não. 2. Sim.  
8.1 Por que?

9. Em termos de matéria social tem alguma parte da Constituição Federal de 1988 que o (a) Sr.(a) destaca?

1. Não 2. Sim Qual (is)

10 Há alguma lei ou programa social nacional, estadual ou municipal que o (a) Sr.(a) destaca?

1. Não 2. Sim Qual (is)

## 2.2 Valores sobre competência: dimensões afetiva e cognitiva

11. A seguir eu vou ler uma lista de setores da política social. Gostaria que o (a) Sr.(a) indicasse o responsável por esta política?

Competência no âmbito da política social	1. Só Estado	2. Só sociedade civil	3. Ambos	
			Prioridade do Estado	Prioridade da soc.civil*
1. saúde				
2. educação				
3. assistência social				
4. previdência social				
5. habitação				
6. trabalho				
7. segurança alimentar				
8. transferência monetária				
9. outro (citar)				

\* 1. ONG; 2. empresas; 3. sindicatos; 4. igrejas; 5. comunidade/vizinhança; 6. familiares; 7. outros

## 2.3 Valores sobre cobertura: dimensão afetiva e cognitiva

12. A seguir eu vou ler uma lista de setores das políticas e programas sociais e eu gostaria que o Sr.(a) desse sua opinião sobre cada um deles: As ações de cada um deles deveriam ser destinadas para todas as pessoas ou deveriam ser destinadas para um público-alvo ou grupo social específico?

Áreas de políticas e programas sociais	1. Toda a população	2. Grupos sociais específicos Qual /quais
1. saúde,		
2. educação		
3. assistência social		
4. previdência social		
5. habitação		
6. trabalho		
7. segurança alimentar		
8. transferência monetária		
9. outro (citar)		

## 2.4 Valores de base sobre direitos: dimensões afetiva e cognitiva

13. Na lista a seguir, quais itens o senhor considera direitos sociais da população

previdência social [ ] Sim [ ] Não  
saúde [ ] Sim [ ] Não

Habitação	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Educação	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Trabalho	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
transferência monetária Bolsa Família, BPC, PETI	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
assistência social.	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
segurança alimentar	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
outro (citar)	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não

14. Sobre a afirmação a seguir:

De modo geral quem recebe algum tipo de benefício e programa social tende a se acomodar (se “encosta” no Estado) e, às vezes, nem quer mais trabalhar. O Sr.(a)

- |                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| 1. Discorda totalmente | 2. Discorda em parte   |
| 3. Concorda em parte   | 4. Concorda totalmente |

15 O Sr (a) concorda ou discorda que programas de transferência monetária (bolsa-família, renda mínima, por exemplo) deveriam estar incorporados na legislação social no Brasil, como direito de cidadania.

- |                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| 1. Discorda totalmente | 2. Discorda em parte   |
| 3. Concorda em parte   | 4. Concorda totalmente |

### III – PERFIL: IDENTIFICAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA<sup>91</sup>

16. Sexo 1. mulher 2. homem

17. Idade<sup>92</sup>: anos

I.ADULTO JOVEM

II.ADULTO

III. IDOSO

3. adulto (a) 40-54

5. idoso (a) 65-74

1. adulto jovem (a) 21-29

2. adulto jovem (b) 30-39

4. adulto (b) 55-64

6. idoso (b) 75 +

18. Escolaridade:

I. BAIXA

1. Ensino fundamental incompleto
2. Ensino fundamental completo
3. Ensino médio incompleto

II. MÉDIA

4. Ensino médio completo
5. Ensino superior incompleto

III. ALTA

6. Ensino superior completo inclusive mestrado ou doutorado.

19. Antes de ser vereador sua faixa de renda mensal familiar era de:

I. BAIXA

1. até R\$ 930,00 (até 2 salários mínimos).

II. MÉDIA

- |                                       |                                  |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| 3. mais de R\$ 930,00 a R\$ 1.395,00  | (mais de 2 a 3 salários mínimos) |
| 4. mais de R\$ 1.395,00 a R\$2.325,00 | (mais de 3 a 5 salários mínimos) |

<sup>91</sup> Todos os agrupamentos de dados foram baseados no Banco de Dados Agregados do IBGE. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>

<sup>92</sup> Adaptado da Secretaria Especial para Assuntos Estratégicos. Disponível em <http://www.seae.pr.gov.br/modules/noticias/print.php?storyid=4770>

5. mais de R\$2.325 a R\$ 4.650,00 (mais de 5 a 10 salários mínimos)
- III. ALTA
6. mais de R\$ 4.650,00 a R\$ 9.300,00 (mais de 10 a 20 salários mínimos)
7. mais de R\$ 9.300,00 a R\$ 13.950,00 (mais de 20 a 30 salários mínimos)
8. mais de R\$ 13.950,00 a R\$ 18.600,00 (mais de 30 a 40 salários mínimos)
9. mais R\$ 18.600,00 (mais de 40 salários mínimos)
10. não respondeu

20. Atualmente a sua faixa de renda mensal familiar é de:

1. até 9.300,00 (até 20 salários mínimos)
2. mais de R\$ 9.300,00 a R\$ 13.950,00 (mais de 20 a 30 salários mínimos)
3. mais de R\$ 13.950,00 a R\$ 18.600,00 (mais de 30 a 40 salários mínimos)
4. mais R\$ 18.600,00 (mais de 40 salários mínimos)
10. não respondeu

## **APÊNDICE 5 Roteiro de Entrevista (2º rodada) <sup>93</sup>**

1. O vereador realiza alguma forma de atendimento social direto à população?

1.1 ( ) Sim      1.2 ( ) Não

2. O Sr (a) diria que a maioria das pessoas que o(a) procuram para o atendimento social são:

2.1 ( ) mulheres

2.2 ( ) homens

2.3 ( ) pessoas com baixa renda

2.4 ( ) de diversas faixas de renda

2.8 ( ) moradores do(s) bairro(s) no(s) qual(s) o vereador tem maior atuação .

2.9 ( ) são de todas as regiões da cidade

3. Quais foram os atendimentos solicitados para o Sr(a) (ou sua equipe):

a) Auxílios sociais

3.1. cesta básica ou outros pedidos para alimentação.

3.2. remédio ou dinheiro para exames e/ou similares.

3.3. auxílio para compra de uniforme escolar, material escolar para filho(s) ou dependente(s).

3.4. foto, cópias ou dinheiro para documentos pessoais ou documentos para trabalho.

3.5. transporte para ida à hospitais ou clínicas.

3.6. emprego

3.7 dinheiro para necessidades relatadas

b) Acesso aos serviços e órgãos públicos

3.8. programas ou benefícios (bolsa família, vale-transporte, auxílio desemprego, programas para pessoa idosa ou com deficiência, benefício previdenciário ou outros)

3.9. serviços e equipamentos sociais (Escola, CRAS-Centro de Referência da Assistência Social, Unidade de Saúde, abrigo, Farmácia Municipal.)

3.10 serviços da Prefeitura Municipal (concessão de alvará, IPTU, entre outros)

c) Auxílios pessoais.

3.11. Advogado.

3.12. currículo

3.13. doação de brindes para eventos (bingos, jantares, etc...)

3.14. permissão para usar telefone, computador/internet do local em que o vereador realiza os atendimentos.

d) Obras para o local de moradia da pessoa atendida.

3.15. Operação tapa buraco.

3.16. limpeza e roçada.

3.17. limpeza de rios, valetas ou córregos.

3.18 instalação ou reforma de equipamentos da prefeitura.

3.19. melhorias urbanas relacionados com transporte coletivo.

3.20 iluminação pública ou extensão da rede elétrica para novas residências.

3.21. Outro(s) atendimento(s) social(s). Qual (s)?

---

<sup>93</sup> Entrevista realizadas Virginia L. N. Silva e também discutida em sua monografia do curso de Licenciatura em Sociologia da PUCPR. Algumas questões são baseadas no roteiro de entrevista referente à monografia Paulo Roberto Ribeiro Hannesch no mesmo curso. Ambos orientados por mim.



APÊNDICE 6 Extrato da Planilha de Projetos de Lei

Extrato da Planilha de Projetos de Lei – maio 2011					
Autor	Partido Político	Classificação do Partido	Matéria	Matéria sigla	Área da Política Social
Algaci Tulio	PMDB	Centro	Dispõe sobre a sinalização dos pisos de hipermercados e shopping centers com faixas vermelhas e relevos adaptados, próprios para deficientes visuais.	PP SO	DF
Algaci Tulio	PMDB	Centro	Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de cartaz, nos postos revendedores de combustíveis, com informação sobre o percentual da diferença entre os preços da gasolina e do etanol.	UP	não se aplica
Beto Moraes	PSDB	Centro	Declara de Utilidade Pública a Associação Espiritualista Xangô Caboclo Sete Cachoeira.	UP	não se aplica
Caíque Ferrante	PRP	Direita	Concede o Título de Cidadã Honorária de Curitiba à Senhora Ingeborg Camargo.	H	não se aplica
Caíque Ferrante	PRP	Direita	Declara de Utilidade Pública a Organização Não Governamental - ONG, JART, inscrita sob CNPJ nº 08.473.807/0001-53	UP	não se aplica
Dirceu Moreira	PSL	Direita	Dispõe sobre a proibição do uso de aparelhos sonoros instalados em veículos automotores estacionados nas vias e logradouros públicos, nos horários e nas condições que estabelece, e dá outras providências	UP	não se aplica
Dirceu Moreira	PSL	Direita	Denomina de Pastor Renato dos Santos Vieira, um dos logradouros públicos da Capital ainda não nominado.	H	não se aplica

Fonte: Câmara Municipal de Curitiba. Planilha elaborada pela autora e alunos PIBIC citados

Legenda 1: A- administrativa; H –honorífica; UP - utilidade pública; O – orçamentária e; setores de políticas públicas (PP A - ambiental, PP IE - infraestrutura, PP SA - segurança, PP CT - ciência e tecnologia, PP CL -cultura e lazer, PP SO - política social e, outra

Legenda 2: Área da Política Social: E - educação, S – saúde; AS - assistência social; SAN - segurança alimentar e nutricional; M - moradia e; CA – criança e adolescente; DF – pessoa com deficiência; ID – pessoa idosa; outra

APÊNDICE 7 Extrato da Planilha de requerimentos

Vereador	Partido	Melhorias no transito (Pinturas, recapeamento,tapa buracos, recuperação de calcadas, sinalização, lombadas, solicitações à Diretran, etc.)	Melhorias no saneamento básico (boca de lobo, manilhas, verificação de águas fluviais, desobstrução de bueiros, etc.)	Construção e melhoria em espaços de lazer equipamentos e mobiliário urbano ((praças, jardins, canchas de areia, pista de skate, bicicross, limpeza, iluminação pública, prestação de serviços públicos, telefonia pública, etc)	Equipamentos sociais (casa de repouso, creche, etc.)	Transporte coletivo (Aumento na frota, abrigos e mudanças nos pontos, etc.)	Doações (ambulância, brinquedos, artigos esportivos, etc.)	Segurança (ronda, permanência de policiais, instalação de câmeras, etc.)	Fiscalização (vigilância sanitária, etc)	Outro	Total
		Infraestrutura	infraestrutura	Infraestrutura	Política Social	infraestrutura					
Aladim Luciano	PV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aldemir Manfron	PP	3	1	2	0	2	0	0	0	0	8
Beto Moraes	PSDB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Caíque Ferrante	PRP	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Cantora Mara Lima	PSDB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Celso Torquato	PSDB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Clementino Vieira	PMDB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Denilson Pires	DEM	4	3	2	0	1	0	0	0	1	13

Fonte: Câmara Municipal de Curitiba. Planilha elaborada pela autora e alunos PIBIC citados

## APÊNDICE 8 Tabelas: valores de vereadores sobre direitos e políticas sociais

Tabela 1 Idade dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)

Faixas de Idade	N	%
21- 31	1	2,9
32-41	8	22,8
42-51	12	34,3
52 -61	8	22,9
62 – 71	5	14,2
acima de 72	1	2,9
TOTAL	35	100,0

Fonte: autora

Tabela 2 Sexo dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)

SEXO	N	%
Feminino	5	14,3
Masculino	30	85,7
TOTAL	35	100,0

Fonte: autora

Tabela 3 Escolaridade dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)

Nível de Escolaridade	N	%
Ensino Médio incompleto	1	2,9
Ensino Médio Completo	6	17,1
Ensino Superior incompleto	4	11,4
Ensino Superior Completo, mestrado e doutorado (completo ou não)	20	57,1
Não respondeu	4	11,5
TOTAL	35	100,0

Fonte: autora

Tabela 4 Renda familiar mensal informada pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12)

Renda familiar	N	%
De 20 sm*	12	34,3
Mais de 20 sm até 30	12	34,3
Mais de 30 sm até 40	3	8,6
Mais de 40 sm	4	11,4
Não respondeu	4	11,4
Total	35	100,0

\* salário mínimo (sm)

Faixa de renda baseada no Banco de Dados Agregados do IBGE.

Fonte: a autora

Tabela 5 Renda familiar mensal antes de assumir como parlamentar, segundo informação dos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)

Renda familiar	N	%
Até 2 sm*	1	2,9
mais de 2 até 3 salários mínimos	1	2,9
mais de 3 até 5 salários mínimos	2	5,7
mais de 5 até 10 salários mínimos	7	20,0
mais de 10 até 20 salários mínimos	10	28,6
mais de 20 sm até 30	5	14,3
mais de 30 sm até 40	2	5,7
mais de 40 sm	3	8,6
Não respondeu	4	11,4
Total	35	100,0%

\* salário mínimo (sm)

Faixa de renda baseada no Banco de Dados Agregados do IBGE. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>

Fonte: autora

Tabela 6 Opinião sobre hierarquia social (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Sem hierarquias sociais, econômicas e políticas bem definidas nenhuma ordem se sustenta								
Partidos	Discorda totalmente ou em parte		Concorda totalmente ou em parte		Não respondeu		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
DEM	0	0	3	100,0	0	0	3	100,0
PDT	0	0	3	100,0	0	0	3	100,0
PMDB	1	50,0	1	50,0	0	0	2	100,0
PP	0	0	1	100,0	0	0	1	100,0
PPS	0	0	2	100,0	0	0	2	100,0
PRP	0	0	1	100,0	0	0	1	100,0
PSB	0	0	2	66,6	1	33,0	3	100,0
PSC	0	0	1	100,0	0	0	1	100,0
PSDB	5	35,7	9	64,3	0	0	14	100,0
PSL	0	0	1	100,0	0	0	1	100,0
PT	3	100,0	0	0	0	0	3	100,0
PV	0	0	0	0	1	100,0	1	100,0
TOTAL	10	28,6	23	65,7	2	5,7	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 9 – Opinião sobre responsabilidade do Estado (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Partidos	Responsabilidade principal do Estado							
	Manter a ordem		Respeitar liberdades individuais		Garantir bem estar social		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
DEM	1	100,0	1	0	1	0	3	100,0
PDT	0	0	1	33,3	1	33,3	3*	100,0
PMDB	0	0	1	0	1	100,0	2	100,0
PP	0	0	1	100,0		0	1	100,0
PPS	1	50,0	0		1	50,0	2	100,0
PRP	0	0	0	0	1	100,0	1	100,0
PSB	2	66,7	0	0	0	0	3*	100,0
PSC	0	0		0	1	100,0	1	100,0
PSDB	5	35,7	2	14,3	5	35,7	14*	100,0
PSL	0	0	0	0	1	100,0	1	100,0
PT	1	33,3	0	0	2	66,7	3	100,0
PV	0	0	0	0	1	0	1	100,0
TOTAL	10	28,6	06	17,1	15	42,9	35*	100,0

\*Resposta anulada: PSB-01; PSDB-02; PDT-01

Fonte: a autora

Tabela 10 Opinião sobre principal responsabilidade do Estado por posição ideológica (vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)

Principal responsabilidade do Estado	Direita/ centro-direita		Esquerda/ centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Garantir bem estar social	09	29,0	6	19,4	15	48,4
Manter a ordem ou respeitar liberdades individuais	10	32,3	6	19,4	16	51,6
Total	19	61,3	12	38,7	31*	100,0

\* Dois vereadores de partidos de direita e dois de esquerda não responderam

Fonte: a autora

Tabela 12 Participação em associação por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Associativismo	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
Não	4	19,0	1	7,1	5	14,3
Sim	17	81,0	13	92,9	30	85,7
Total	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 14 Motivações eleitoral e outras para participar em associações sociais por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos de vereadores de Curitiba para participar de associação	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Eleitoral	05	16,7	04	13,3	9	30,0
Cívico ou ajuda	12	40,0	09	30,0	21	70,0
Total	17	56,7	13	43,3	30	100,0

\*Quatro vereadores de partidos de direita e um de esquerda não participam de associação.

Obs. Uma das casas com frequência menor que 5. O coeficiente serve apenas para descrição e não para predição

Fonte: a autora

Tabela 15 Motivações de ajuda ou outras para participar em associações sociais, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para participar de associação	Direita/Centro-direita		Esquerda/Centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Ajuda	5	16,7	5	16,7	10	33,3
Cívico ou eleitoral	12	40,0	8	26,7	20	66,7
Total	17	56,7	13	43,3	30	100,0

\* Quatro vereadores de partidos de direita e um de esquerda não participam de associação

Fonte: a autora

Tabela 16 Motivações cívica e outras para participar em associações sociais, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para participar de associação	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Cívico	7	23,3	4	13,3	11	36,7
Eleitoral ou ajuda	10	33,3	9	30,0	19	63,3
Total	17	56,7	13	43,3	30	100,0

Obs. Uma das casas com frequência menor que 5. Sendo assim, o coeficiente serve apenas para descrição e não para predição.

\*Quatro vereadores de partidos de direita e um de esquerda não participam de associação.

Fonte: a autora

Tabela 17 Realização de atendimento sociais por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Realiza atividade e atendimento sociais à população	Direita/Centro-direita		Esquerda/Centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Não	1	2,9	1	2,9	2	5,7
Sim	20	57,1	13	37,1	33	94,3
Total	21	60,0	14	40,0	35	10,00

Fonte: a autora

Tabela 19 Motivações eleitoral e outras para realizar atendimentos sociais, por posição ideológica (vereadores de Curitiba gestão 2009-2012)

Motivos para realizar atividade /atendimento social à população	Direita e Centro-direita		Esquerda e Centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Eleitoral	7	20,6	5	14,7	12	35,3
Cívico ou ajuda	13	48,2	9	26,5	22	64,7
Total	20	58,8	14	41,2	34*	100,0

\* Um vereador de direita/centro-direita e um de esquerda/centro-esquerda não faz atendimento social. Entre estes últimos, um respondeu dois motivos

Fonte: a autora

Tabela 20 Motivações de ajuda e outras para a realização de atendimentos sociais, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para realizar atividade/atendimento social à população	Direita e Centro-direita		Esquerda e Centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Ajuda	12	35,3	4	11,8	16	47,1
Cívico ou eleitoral	8	23,5	10	29,4	18	52,9
Total	20	58,8	14	41,2	34*	100,0

Obs. Uma das casas com frequência menor que 5. Sendo assim, o coeficiente serve apenas para descrição e não para predição

\* Um vereador de direita/centro-direita e um de esquerda/centro-esquerda não faz atendimento social. Entre estes últimos, um respondeu dois motivos

Fonte: a autora

Tabela 22 Motivações eleitorais ou outras para participar de associações e realizar atendimento social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para participar de associações e realizar atendimento social	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	N	%	N	%
eleitoral	12	19,0	9	14,3	21	33,3
Cívica ou ajuda	25	39,7	17	27,0	42	66,7
TOTAL	37	58,7	26	41,3	63	100,0

Fonte: a autora

Tabela 23 Motivações ajuda e outras para participar de associações e realizar atendimento social , por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para participar de associações e realizar atendimento social	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	N	%	N	%
Ajuda	17	26,9	9	14,3	26	41,3
Cívico ou eleitoral	20	31,7	17	27,0	37	58,7
TOTAL	37	58,7	26	41,3	63	100,0

Fonte: a autora

Tabela 24 Motivações cívica e outra para participar de associações e realizar atendimento social , por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para participar de associações e realizar atendimento social	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	N	%	N	%
Cívico	8	12,7	8	12,7	16	25,4
Eleitoral ou ajuda	29	46,0	18	28,6	47	74,6
<b>TOTAL</b>	37	58,7	26	41,3	63	100,0

Fonte: a autora

Tabela 25 Motivações de ajuda e cívica para participar de associações e realizar atendimento social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para participar de associações e realizar atendimento social	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	N	%	N	%
Cívico	8	19,0	8	19,0	16	38,1
Ajuda	17	40,5	9	21,4	26	61,9
<b>Total</b>	25	59,5	17	40,5	42	100,0

Fonte: a autora

Tabela 26 Motivações de ajuda e eleitoral para participar de associações e realizar atendimento social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para participar de associações e realizar atendimento social	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	N	%	N	%
Eleitoral	12	25,5	9	19,1	21	44,7
Ajuda	17	36,2	9	19,1	26	55,3
<b>Total</b>	29	61,7	18	38,3	47	100,0

Fonte: a autora

Tabela 27 Motivações eleitoral e cívica para participar de associações e realizar atendimento social , por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Motivos para participar de associações e realizar atendimento social	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	N	%	N	%
Cívico	8	21,6	8	21,6	16	43,2
Eleitoral	12	32,4	9	24,3	21	56,8
<b>TOTAL</b>	20	54,0	17	46,0	37	100,0

Fonte: a autora



Tabela 31 Opinião sobre a relação entre programas sociais e trabalho por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)

Beneficiários de programas sociais tendem a não querer trabalhar (“encostam no Estado”)	Direita e centro-direita		Esquerda e centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Discorda Totalmente ou em parte	5	25,0	6	46,2	11	33,3
Concorda Totalmente ou em parte	15	75,0	7	53,8	22	66,7
Total	20	100,0	13	100,0	33*	100,0

\* Um vereador de partido de esquerda e outro de direita não responderam

Fonte: a autora

Tabela 32 Opinião sobre garantia legal de programas de transferência monetária por posição ideológica (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)

Inscrição de Programas de Transferência monetária na legislação – direito de cidadania	Direita/centro-direita		Esq/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Concorda totalmente ou em parte	6	17,6	6	17,6	12	35,3
Discorda totalmente ou em parte	14	41,2	8	23,5	22	64,7
Total	20	58,8	14	41,2	34*	100,0

\* Um vereador de partido de direita não respondeu.

Fonte: a autora

Tabela 33 Noções sobre cobertura da política social por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)

Cobertura política social	Direita/centro-direita		Esq/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Focalizada	49	29,1	28	25,0	77	27,5
Universal	119	70,8	84	75,0	203	72,5
Total	168	100,0	112	100,0	280	100,0

Fonte: a autora

Tabela 36 Opinião sobre cobertura da política da habitação, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Habitação	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	n	%	N	%	n	%
Focalizada	6	17,1	5	14,3	11	31,4
Universal	15	42,9	9	25,7	24	68,6
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 37 Opinião sobre cobertura da política de transferência monetária, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Transferência monetária	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	n	%	N	%	n	%
Universal	9	25,7	7	20,0	16	45,7
Focalizada	12	34,3	7	20,0	19	54,3
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 38 Opinião sobre cobertura da política da assistência social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Assistência Social	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	n	%	n	%
Focalizada	12	34,3	5	14,3	17	48,6
Universal	9	25,7	9	25,7	18	51,4
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Obs. Relação 70,6: 29,4 numa das linhas

Fonte: a autora

Tabela 39 Opinião sobre cobertura da política da segurança alimentar e nutricional, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Segurança alimentar e nut.	Direita/centro direita		Esquerda/centro esq		Total	
	N	%	n	%	n	%
Focalizada	8	22,9	4	11,4	12	34,3
Universal	13	37,1	10	28,6	23	65,7
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Obs. Uma das casas com frequência menor que 5. Sendo assim, o coeficiente serve apenas para descrição e não para predição.

Fonte: a autora

Tabela 42 Opinião sobre competência exclusivamente do Estado no âmbito de cada setor da política social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência em relação à política social: <b>exclusivamente do Estado</b>	Direita/centro-direita		Esq/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Previd. social	7	58,3	5	41,7	12	100,0
Segurança alim	7	63,6	4	36,4	11	100,0
Transf. de renda	6	54,5	5	45,5	11	100,0
Saúde	5	50,0	5	50,0	10	100,0
Habitação	4	40,0	6	60,0	10	100,0
Educação	4	50,0	4	50,0	08	100,0
Assist. social	4	57,1	3	42,9	07	100,0
Trabalho	3	60,0	2	40,0	05	100,0

Fonte: a autora

Tabela 43 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito de cada setor da política social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência em relação à política social: <b>principalmente do Estado</b>	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Saúde	15	60,9	8	39,1	23	100,0
Assist. social	13	56,5	10	43,5	23	100,0
Habitação	16	69,6	7	30,4	23	100,0
Educação	13	59,0	9	40,9	22	100,0
Previd. social	13	65,0	7	35,0	20	100,0
Trabalho	11	55,0	9	45,0	20	100,0
Segurança alim	11	57,9	8	42,1	19	100,0
Transf. de renda	10	52,6	9	47,4	19	100,0

Fonte: a autora

Tabela 44 Opinião sobre competência principalmente da sociedade civil no âmbito de cada política social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência em relação à política social: <b>principalmente da sociedade civil</b>	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Trabalho	7	77,8	2	22,2	9	100,0
Educação	4	100,0	0	0	4	100,0
Assist. social	4	100,0	0	0	4	100,0
Segurança alim	3	75,0	1	25,0	4	100,0
Transf. de renda	3	100,0	0	0	3	100,0
Previd. social	1	50,0	1	50,0	2	100,0
Habitação	1	100,0	0	0	1	100,0
Saúde	1	100,0	0	0	1	100,0

Fonte: a autora

Tabela 45 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da **saúde**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência do Estado e da sociedade civil em relação à saúde	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Soc. civil (exclusiva ou principal)	1	4,8	0	0	1	2,9
Estado (exclusiva ou principal)	20	95,2	14	100,0	34	97,1
Total	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 46 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da **saúde**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência principalmente do Estado em relação à saúde	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Exclusiva Estado ou princ. soc.civil	6	17,1	5	14,3	11	31,4
Ambos: principalmente Estado	15	42,9	9	25,7	24	68,6
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 47 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da **previdência social**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência do Estado e da soc. civil em relação à previdência social	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Sociedade civil (exclusiva ou principalmente)	1	4,8	1	7,1	2	5,7
Estado (exclusiva ou principalmente)	20	95,2	13	92,9	33	94,3
Total	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Um vereador de partido de esquerda não respondeu a questão

Fonte: a autora

Tabela 48 Opinião competência principalmente do Estado no âmbito da política da **previdência social**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência principalmente do Estado em relação à previdência social–	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Exclusiva Estado ou princ. soc. civil	8	22,9	6	17,1	14	40,0
Ambos: principalmente Estado	13	37,1	8	22,9	21	60,0
Total	21	60,0	12	40,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 49 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da **habitação**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência do Estado ou da soc. civil em relação à política da habitação	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Soc. civil (exclusiva ou principal)	1	5,0	0	0	1	2,9
Estado (exclusiva ou principal)	20	95,2	14	100,0	34	97,1
Total	21	100	14	100,0	35	100,0

Um vereador de partido de esquerda não respondeu a questão

Fonte: a autora

Tabela 50 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da **habitação**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência principalmente do Estado em relação à política da habitação	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Exclusiva Estado ou principalmente soc. civil	5	14,3	6	17,1	11	31,4
Ambos: principalmente Estado	16	45,7	8	22,9	24	68,6
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 51 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da **educação**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência da soc. civil ou do Estado em relação à educação	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Soc. civil (exclusiva ou principal)	4	19,0	0	0	4	11,4
Estado (exclusiva ou principal)	17	81,0	14	100,0	31	88,6
Total	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 52 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da **educação**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência em relação à educação – princ. do Estado	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Exclusiva Estado ou princ. soc. civil	8	22,9	4	11,4	12	34,3
Ambos: principalmente Estado	13	37,1	10	28,6	23	65,7
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 53 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da **assistência social**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência do Estado e da soc. civil em relação à assistência social	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Soc. civil (exclusiva ou principal)	4	19,0	0	0	4	11,4
Estado (exclusiva ou principal)	17	81,0	14	100,0	31	88,6
Total	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 54 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da **assistência social**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência do Estado em relação à assistência social	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Exclusiva Estado ou princ. soc. civil	8	22,9	3	8,6	11	31,4
Ambos: principalmente Estado	13	37,1	11	31,4	24	68,6
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 55 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política do **trabalho**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência do Estado e da sociedade civil em relação à política do trabalho	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Soc. civil (exclusiva ou principal)	7	33,3	2	14,3	9	25,7
Estado (exclusiva ou principal)	14	66,7	12	85,7	26	74,3
Total	21	100,0	14	100,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 56 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política do **trabalho**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência do Estado em relação à política do trabalho	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Exclusiva Estado ou princ. soc. civil	10	28,6	4	11,4	14	40,0
Ambos: principalmente Estado	11	31,4	10	28,6	21	60,
Total	21	60,0	14	40,0	26	100,0

Fonte: a autora

Tabela 57 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política da **segurança alimentar e nutricional**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência do Estado e da soc. civil em relação à política da seg.alimentar e nutricional	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Soc. civil (exclusiva ou principal)	3	14,3	1	7,7	4	11,8
Estado (exclusiva ou principal)	18	85,7	12	92,3	30	88,2
Total	21	100,0	13	100,0	34	100,0

Um vereador de partido de esquerda não respondeu a questão

Fonte: a autora

Tabela 58 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da **segurança alimentar e nutricional**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência principalmente do Estado e da soc. civil em relação à política da seg.alimentar e nutricional	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Exclusiva Estado ou principalmente soc. civil	10		5		15	
Ambos: principalmente Estado	11		9		20	
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 59 Opinião sobre competência do Estado e da sociedade civil no âmbito da política de **transferência monetária**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência da sociedade civil ou do Estado em relação à política de transferência monetária	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Soc.civil (exclusiva ou principal)	4	20,0	0	0	4	11,8
Estado (exclusiva ou principal)	16	80,0	14	100,0	30	88,2
Total	20	100,0	14	100,0	34*	100,0

\*Um vereador de partido à direita não respondeu a questão

Fonte: a autora

Tabela 60 Opinião sobre competência principalmente do Estado no âmbito da política da política de **transferência monetária**, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência principalmente do Estado em relação à política de transferência monetária	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Estado ou soc. civil	10	29,4	5	14,7	15	44,1
Ambos: principalmente Estado	10	29,4	9	26,5	19	55,9
Total	20		14		34*	100,0

\*Um de partido de direita não respondeu a questão

Fonte: a autora

Tabela 62 Opinião sobre competência no âmbito do conjunto da política social, por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-2012)

Competência em relação ao conjunto da política social	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
Todos os setores: competência do Estado (principal ou exclusiva)	5	14,3	6	17,1	11	31,4
Cada setor: diferentes responsáveis (Estado, soc.civil ou ambos)	16	45,7	8	22,9	24	68,6
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Fonte: a autora

Tabela 63 Opinião sobre temas sociais na CF 1988por posição ideológica (%) (vereadores de Curitiba, gestão 2009-12)

Temas sociais: contemplados de forma satisfatória na CF 1988	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
Não	8	22,9	5	14,3	13	37,1
Sim	13	37,1	9	25,7	22	62,9
Total	21	60,0	14	40,0	35	100,0

Fonte: a autora



Tabela 65 Temas sobre direitos e políticas sociais destacados de artigos da CF 1988 pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)

Destaques de temas relacionados aos direitos e políticas sociais nos artigos da CF 1988	Direita/centro-direita)		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	n	%
DPS–(Direitos e políticas sociais) Educação	4	13,8	2	9,1	6	11,8
DPS- Crianças e Adolescente	4	13,8	1	4,5	5	9,8
DPS – Saúde	2	6,9	2	9,1	4	7,8
DPS - Direitos sociais (gerais)	1	3,4	2	9,1	3	5,9
DPS – Habitação	2	6,9	1	4,5	3	5,9
DPS – Idoso	1	3,4	1	4,5	2	3,9
DPS – Trabalho	0	0	1	4,5	1	1,9
<i>DC – (direitos civis) Igualdade</i>	2	6,9	3	13,6	5	9,8
<i>DC – Direitos civis (gerais)</i>	2	6,9	1	4,5	3	5,9
<i>DC – Liberdade</i>	1	3,4	1	4,5	2	3,9
<i>DC - Participação em associações</i>	1	3,4	1	4,5	2	3,9
<i>DC – Propriedade</i>	0	0	1	4,5	1	1,9
<i>DC - Segurança Pública</i>	1	3,4	0	0	1	1,9
<i>DC – Função social da propriedade</i>	0	0	1	4,5	1	1,9
Democracia	1	3,4	0	0	1	1,9
Não respondeu	7	24,1	4	18,2	11	21,6
Total	29	100,0	22	100,0	51*	100,0

\*Mais de um vereador escolheu mais de uma alternativa.

Fonte: a autora

Tabela 66 Temas sobre direitos e políticas sociais destacados de leis ou políticas nacionais, estaduais e municipais pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)

Destaque de temas relacionados aos direitos e políticas sociais em leis ou políticas nacionais, estaduais e municipais *	Direita (centro-direita)		Esquerda (centro-esquerda)		Total	
	n	%	n	%	n	%
DPS (Direitos e políticas sociais) – Assistência social	20	32,3	10	23,3	30	28,6
DPS – Idoso	5	8,0	6	13,9	11	10,5
DPS - Crianças e adolescentes	5	8,0	5	11,6	10	9,5
DPS – Família	4	6,5	5	11,6	9	8,6
DPS – Saúde	3	4,8	2	4,7	5	4,8
DPS – Educação	3	4,8	2	4,7	5	4,8
DPS – Habitação	2	3,2	1	2,3	3	2,9
DPS - Segurança alimentar e nutricional	1	1,6	2	4,7	3	2,9
DPS – Trabalho	1	1,6	0	0	1	0,9
<i>DC – (direitos civis) Segurança pública</i>	<i>1</i>	<i>1,6</i>	<i>2</i>	<i>4,7</i>	<i>3</i>	<i>2,9</i>
<i>DC – Liberdade</i>	<i>2</i>	<i>3,2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>1,9</i>
<i>DC – Propriedade</i>	<i>2</i>	<i>3,2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>1,9</i>
<i>DC – Igualdade</i>	<i>2</i>	<i>3,2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>1,9</i>
<i>DC - Proteção da Mulher</i>	<i>1</i>	<i>1,6</i>	<i>1</i>	<i>2,3</i>	<i>2</i>	<i>1,9</i>
Estatuto da cidade	1	1,6	2	4,7	3	2,9
Anti-fumo	2	3,2	1	2,3	3	2,9
Relação público-privado	2	3,2	1	2,3	3	2,9
Meio ambiente	1	1,6	1	2,3	2	1,9
Responsabilidade fiscal	2	3,2	0	0	2	1,9
Esporte e Cultura	1	1,6	0	0	1	0,9
Direitos humanos	0	0	1	2,3	1	0,9
Agricultura	0	0	1	2,3	1	0,9
Conselhos de políticas públicas	1	1,6	0	0	1	0,9
Total	62	100,0	43	100,0	105	100,0

\*Mais de um vereador escolheu mais que uma alternativa. Foram reunidas as respostas para leis das esferas nacional, estadual e municipal

Tabela 67 Temas sobre direitos e políticas sociais destacados da CF 1988 e de leis ou programas sociais nacionais, estaduais e municipais pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)

Destques de temas relacionados aos direitos e políticas sociais nos artigos da CF 1988 e em leis ou políticas sociais	Direita/centro-direita)		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	N	%	N	%	N	%
DPS (Direitos e políticas sociais) – Assistência social	20	23,8	10	16,4	30	20,7
DPS- Crianças e Adolescente	9	10,7	6	9,8	15	10,3
DPS – Idoso	6	7,1	7	11,5	13	8,9
DPS – Educação	7	8,3	4	6,6	11	7,6
DPS – Família	4	4,8	5	8,2	9	6,2
DPS – Saúde	5	5,9	4	6,6	9	6,2
DPS – Habitação	4	4,8	2	3,3	6	4,1
DPS - Direitos sociais (gerais)	1	1,2	2	3,3	3	2,1
DPS - Segurança alimentar e nutricional	1	1,2	2	3,3	3	2,1
DPS – Trabalho	1	1,2	1	1,6	2	1,4
<i>DC – (direitos civis) Igualdade</i>	4	4,8	3	4,9	7	4,8
<i>DC – Liberdade</i>	3	3,6	1	1,6	4	2,8
<i>DC - Segurança Pública</i>	2	2,4	2	3,3	4	2,8
<i>DC – Propriedade</i>	2	2,4	1	1,6	3	2,1
<i>DC – Direitos civis (gerais)</i>	2	2,4	1	1,6	3	2,1
<i>DC - Participação em associações</i>	1	1,2	1	1,6	2	1,4
<i>DC - Proteção da Mulher</i>	1	1,2	1	1,6	2	1,4
<i>DC – Função social da propriedade</i>	0	0	1	1,6	1	0,7
Estatuto da cidade	1	1,2	2	3,3	3	2,1
Anti-fumo	2	2,4	1	1,6	3	2,1
Relação público-privado	2	2,4	1	1,6	3	2,1
Meio ambiente	1	1,2	1	1,6	2	1,4
Responsabilidade fiscal	2	2,4	0	0	2	1,4
Direitos humanos	0	0	1	1,6	1	0,7
Esporte e Cultura	1	1,2	0	0	1	0,7
Agricultura	0	0	1	1,6	1	0,7
Conselhos de políticas públicas	1	1,2	0	0	1	0,7
Democracia	1	1,2	0	0	1	0,7
Total	84	100,0	61	100	145	100,0

\*Mais de um vereador escolheu mais de uma alternativa.

Fonte: a autora

Tabela 68 Temas sobre direitos e políticas sociais e outros destacados de artigos da CF 1988 e de leis pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)

Destaques de temas relacionados aos direitos e políticas sociais e outros nos artigos da CF 1988 e em leis sociais	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
Outros	26	17,9	18	12,4	44	30,3
Direitos e políticas sociais	58	40,0	43	29,7	101	69,7
Total	84	57,9	61	42,1	145	100

Fonte: a autora

Tabela 69 Temas sobre direitos e políticas sociais e civis e indicações de igualdade destacados de artigos da CF 1988 e de leis pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)

Destaques de temas relacionados aos direitos e políticas sociais, civis e igualdade nos artigos da CF 1988 e em leis sociais	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
Direitos civis (+ igualdade para vereadores à direita)	15	11,8	8	6,3	23	18,1
Direitos sociais (+ igualdade para vereadores à esquerda)	58	45,7	46	36,2	104	81,9
Total	73	57,5	54	42,5	127	18,1

Fonte: a autora

Tabela 70 Assistência social e outras políticas sociais destacadas de artigos da CF 1988 e de leis pelos vereadores de Curitiba (gestão 2009-12), por posição ideológica (%)

Destaques sobre assistência social e outras políticas sociais nos artigos da CF 1988 e leis	Direita/centro-direita		Esquerda/centro-esquerda		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
Outras políticas sociais	18	17,8	13	12,9	31	30,7
Assistência social, família, criança e adolesc., idoso e seg. alimentar	40	39,6	30	29,7	70	69,3
Total	58	57,4	43	42,6	101	100,0

Fonte: a autora

Tabela 71. Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) – categoria auxílios sociais -

Auxílios Sociais	Sim		Não		Total vereadores	
	nº	%	n	%	N	%
Emprego	26	81,3	6	18,8	32	100
Transporte para hospitais	9	28,1	23	71,9	32	100
Fotos e cópias para documentos	8	25,0	24	75,0	32	100
Cesta Básica ou alimentos	8	25,0	24	75	32	100
Remédios e exames	6	18,8	26	81,3	32	100
Uniforme e material escolar	3	9,4	29	90,6	32	100
Dinheiro	3	9,4	29	90,6	32	100

Fonte; a autora

Tabela 72. Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012)– categoria acesso aos serviços e órgãos públicos -

Acesso aos serviços públicos	Sim		Não		Total vereadores	
	nº	%	N	%	N	%
Equipamentos Sociais (CRAS, <b>Unid. Saúde</b> , Escola, Abrigo, Farmácia Municipal etc.)	32	100,0	0	0	32	100,0
Programas ou Benefícios Sociais (Bolsa Família, para pessoa idosa ou com deficiência, <b>previdenciário</b> )	32	100,0	0	0	32	100,0
Serviços da Prefeitura (Alvará, IPTU etc.)	28	87,5	4	12,5	32	100,0

\*Em negrito as solicitações mencionadas mais vezes: unidades de saúde (consulta médica e exames) – 17 menções; benefícios previdenciários (aposentadoria) – 19.

Fonte: a autora

Tabela 73. Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) – categoria auxílios pessoais

Auxílios pessoais	Sim		Não		Total vereadores	
	nº	%	N	%	n	%
Advogado	26	81,3	6	18,8	32	100
Currículo ou documentos	20	62,5	12	37,5	32	100
Brindes para eventos	14	43,8	18	56,3	32	100
Usar telefone	11	34,4	21	65,6	32	100

Fonte: a autora

Tabela 74. Atendimentos solicitados aos vereadores de Curitiba (gestão 2009-2012) – categoria obras para o local de moradia

Obras para o local de moradia	Sim		Não		Total vereadores	
	nº	%	N	%	n	%
Iluminação pública	32	100,0				
Operação tapa buraco	31	96,9			32	100
Limpeza rios valetas e córregos	31	96,9			32	100
Limpeza e roçada	30	93,8			32	100
Reforma equip. da Prefeitura	30	93,8			32	100
Obras e melhorias para o transporte	20	62,5				

Fonte: a autora